NUEVAS LECTURAS DE POLÍTICA Y GOBIERNO

CLÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Estudio introductorio de Mario Martínez Silva

JAY M. SHAFRITZ
Y
ALBERT C. HYDE




SECCIÓN DE OBRAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Serie
Nuevas Lecturas de Política y Gobierno

Coordinada por
MAURICIO MERINO

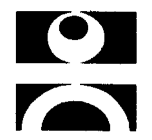
Clásicos de la Administración Pública

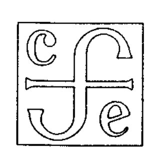
Traducción de

MARíA ANTONIA NEIRA BIGORRA

JAY M. SHAFRITZ
ALBERT C. HYDE

CLÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA





COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C.
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CAMPECHE
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

El libro se inicia con el artículo de Woodrow Wilson (1856-1924) "El estudio de la administración", publicado en 1887, ya que es común dentro de la teoría estadunidense considerar a Wilson, conjuntamente con Max Weber, el fundador de la administración pública como disciplina académica. Lo cierto es que

> quizá ningún suceso o individuo puede ser identificado con el origen de la administración pública [pero] Wilson fue una de las primeras personas en plantear importantes cuestiones acerca del papel y la función propios de la administración en una democracia: ¿cómo conciliar la administración pública experta y apolítica con el control popular sobre todos los aspectos del gobierno? ¿Quiénes deben ser los administradores? Y, ¿cuáles son, dentro del contexto de la democracia, los medios, objetivos y límites apropiados del gobierno administrativo'P

En este sentido, es válido considerar la obra de Wilson, cuyos interrogantes siguen.siendo actuales, el inicio del estudio moderno de la administración pública como disciplina académica autónoma con pretensiones científicas en una sociedad compleja, democrática e industrial.

Los planteamientos básicos

La práctica y las ideas acerca de la administración pública están conformadas por instituciones y valores políticos, económicos, sociales y culturales. En realidad, es el contexto de la administración pública, más que su composición interna, 10que determina su funcionamiento y sus potencialidades de transformación, ya que esta disciplina comprende sólo un aspecto del funcionamiento del sistema político.

El contexto da contenido a los supuestos sobre el gobierno, el funcionamiento de las organizaciones y la naturaleza humana implícitos en la acción y reflexión administrativas. Lo mismo sucede en el planteamiento de los problemas y en la propuesta de soluciones que adopta la administración pública en diferentes coyunturas históricas. Así ocurre en el caso de los Estados Unidos, lo mismo que en cualquier otro país.

3 JackRabiny James Bowman, *Politics and Administration. Woodrow Wilson andAme- 'ncsn Public Administration,* Mareel Dekker lne., Nueva York, 1984, p.v.

Desde esta perspectiva, "El estudio de la administración" de Wilson fue una respuesta a la irrupción de los partidos políticos en la administración pública. Desde la Independencia hasta la asunción del presidente Jackson al poder, los cargos gubernamentales habían sido ocupados por la alta burguesía. Pero el surgimiento de los partidos y el fortalecimiento de valores igualitarios originaron la demanda de abrir el servicio público al hombre común, práctica que degeneró en la selección política y la constante rotación del personal público, así como en el uso partidista de licencias, franquicias, recursos, contratos y servicios públicos en la etapa conocida como "sistema de botín" (1829-1883).[4]

Después de las guerras con México, que le habían dado a ganar extensos territorios, y de Secesión, que habían privilegiado su desarrollo industrial, los Estados Unidos lograron un profundo y rápido cambio económico y social, así como una creciente influencia internacional; lo anterior requirió una administración pública más estable, profesional y eficaz para encauzar el desarrollo urbano, comercial e industrial, y asumir un papel más importante en las relaciones internacionales.

Asimismo, alrededor de 1870, con el advenimiento y aplicación de la electricidad, comenzaron a producirse en gran escala cosas nunca antes hechas por el hombre. Ante el auge de las invenciones científicas y tecnológicas, fue natural que tuviera aceptación la fe en el progreso constante de la humanidad y en la ciencia que permitiría crear un mundo organizado en provecho del hombre, para lo cual se requería eficiencia en la utilización de todos los recursos, en particular los naturales. Estas creencias positivistas cristalizaron en las aspiraciones de una administración pública manejada por funcionarios preparados que sirvieran a ciudadanos eficientes, capaces todos de cumplir con el mandato moral del *destino manifiesto.*

Un movimiento cívico de reforma moral, encabezado por los *mugwumps* y los progresistas, entre los cuales se hallaba Wilson, adquirió gran ímpetu después de que el presidente Garfield fue herido de muerte en 1881 por Guiteau, un burócrata frustrado. La promulgación de la Ley Pendleton estableció el servicio civil en 1883, la cual instauró el mérito en la selección, permanencia y promoción de funcionarios, al margen tanto de la afiliaci6n partidista como del origen social.

[4] Simmons y Dvorin, *Public Administration. VaIlle8, PolieyandChange,* Alfred Publishing Co., Los Ángeles, 1977, pp. 128-130.

Wilson creyó que se podía aprender administración de los regímenes autocráticos europeos sin contaminarse de sus principios políticos, por lo cual pretendió reconciliar la democracia con la administración: la política debía controlar la administración, pero la voluntad popular y la administración eficiente podían corromperse si la política llegaba a ser demasiado partidista; por eso, el administrador político partidista tenía que transformarse en un administrador público profesional. Sin embargo, no bastaba con separar a la administración pública de la política, aquélla tenía que llegar a ser científica para aplicar principios técnicos a los asuntos del gobierno y legitimar la centralización de la autoridad en la rama ejecutiva.t

En la misma línea de pensamiento, Frank Goodnow (1859-1939), también un académico progresista, conocedor de las ciencias camarales, del derecho administrativo y de las burocracias europeas no partidistas, recogió la dicotomía política-administración sugerida por Wilson para proponer una distinción funcional: la primera tenía que ver con las políticas o la expresión de la voluntad del Estado, la segunda con su ejecución. Consideró que el control político era tan excesivo que sujetaba la voluntad popular a los intereses partidistas, a la vez que minaba la eficiencia administrativa, por lo que debían fortalecerse la democracia directa y las funciones administrativas no partidistas,"

En esa misma época surgieron las primeras teorías modernas acerca de la administración con base en la experiencia adquirida en la operación de las fábricas. Se transitaba de la empresa manejada por sus propietarios a la organización en gran escala y corporativa. Asimismo, el enfoque cotidiano para solucionar contingencias se cambió por uno más general y de largo plazo. Se diseñaron controles que remplazaron la supervisión visual del patrón y se pusieron en marcha sistemas administrativos integrales?

Fue en ese tiempo cuando Frederick Winslow Taylor (1856-1915) introdujo el método científico en el área del trabajo. La "administración científica" constituyó un nuevo enfoque al problema general del trabajo

5 Rabin y Bowman, *op. cit.*, p. 3.

6 Gerald Caiden, *The Dynamics c[Pubíic Administratíon. Guiddines to Current TransJormations in Theory and Practice,* Holt, Rinehart and Winston Inc., Nueva York, 1971, pp. 33-34.

7 Claude S. George, Ir., *Historia del pensemiento administrativo,* Dossat, Madrid, 1981, p. 84.

humano y su organización: "En el pasado, el primer lugar le ha correspondido al hombre; en el futuro, el primer lugar debe ocuparlo el sisterna"," Asimismo, opinaba que:

> [...] el hombre ordinario armado con paciencia metódica podía escarbar sistemática y previsiblemente las vetas más profundas del conocimiento [...] su radical enfoque positivista a la organización del trabajo [hacía] que todos los problemas que pudieron estorbar el funcionamiento preciso yefectivo de la organización fabril [...] fueran afrontados y resueltos anticipadamente [...][9]

Taylor consideró que sus principios tenían validez universal y estuvo dispuesto a aplicarlos al gobierno, por lo que dio nuevo vigor a la idea de Wilson de llegar aconstituir una disciplina científica cuyo objeto de conocimiento fuera la administración pública.

Un pensador francés que desafortunadamente no se incluye en el presente libro, influyó también en la formación de lo que ahora se denomina la administración pública ortodoxa: Henri Fayol (1841-1925).[10] Éste por primera vez concibió la administración como una función universal de las empresas, la cual comprendía un proceso dividido en las etapas de previsión, organización, dirección, coordinación y control. Formuló 14 principios flexibles y susceptibles de adaptarse a todas las necesidades, aunque "el número de principios de la administración no tiene límite".[11] En contraste con Taylor, enfocó su interés en los puestos directivos de las empresas.

Otro pensador no estadunidense sino alemán, Max Weber (1864-1920), está presente en este volumen debido a su reconocida influencia. Su obra llegó a los Estados Unidos vía los refugiados académicos de los años treinta. Weber aportó una concepción estructural al pensamiento sobre la administración pública: la burocracia. Su concepto de burocracia fue formulado corno el tipo ideal, es decir, corno una configuración de características determinadas (las que aparecen con más frecuencia en las organizaciones). De este modo, definió la burocracia como una forma

[8] Frederick W. Taylor, Principios *de la Administración Científica/Henry Fayol, Administración Industrial* y *General,* Herrero Hermanos, México, 1961, p. 16.

[9] Sudhir Kakar, *frederick Taylor. A Study in Personality and Innooation,* The MIT Press, Cambridge, 1970, p. 189.

[10] Taylor, *op. cit.*, p. 125.

[11] *Ibid.*, p. 156.

legal racional de organización, integrada jerárquicamente por especialistas nombrados con base en su competencia, que administraban reglas impersonales de la manera más eficiente para conseguir objetivos. Su precisión, firmeza, disciplina, rigor y confiabilidad sustentan su mayor eficiencia técnica. Para Weber, dada la búsqueda constante de economía y eficiencia del capitalismo, la burocratización de la sociedad era irremediable, aunque indeseable por oponerse a la verdadera democracia.P

Esta conjunción de hombres -contemporáneos entre sí, lo mismo que de Spencer, Edison y Ford-, hechos, ideas y circunstancias estableció las principales concepciones del estudio de la administración pública que otra generación de autores llevaría a sus consecuencias lógicas en las décadas siguientes.

A principios del siglo xx la administración pública estadunidense continuó su expansión, acelerada por la primera Guerra Mundial y el imperativo de hacer frente a las necesidades de una población en ascenso y de la nueva sociedad urbana industrial de los años veinte.

El tema de la administración pública cobró actualidad de nuevo: frente a la ola de gobiernos autoritarios aparentemente más eficaces, hubo dudas acerca de si la democracia era la mejor forma de gobierno, y de si la administración pública en un régimen democrático podría igualar a las eficientes burocracias del totalitarismo.

En la industria, los hallazgos derivados de los experimentos Hawthorne (1927-1932), dirigidos por Elton Mayo, corrigieron el enfoque de la "administración científica" de considerar al individuo como una unidad aislada. Encontraron que el nivel de producción no estaba determinado por las capacidades fisiológicas del individuo sino que era establecido por normas sociales; que los premios y sanciones no económicos afectaban significativamente la conducta de los trabajadores y limitaban el efecto de los incentivos económicos, y que los obreros reaccionaban como miembros de grupos. Asimismo pusieron de relieve la importancia de la jefatura y de la participación de los trabajadores en las decisiones.P En este tenor, que conduciría años después a la llamada escuela de las *relaciones humanas*, se encuentra el ensayo de Mary Parker Follet incluido en el presente libro."

12 Henry [acoby, *La burocmtizacion del mundo,* Siglo XXI, México, 1972, p. 219.

13 Amitai Etzioni, *Organizaciones 'modernas,* UTEHA, México, 1979, pp. 61-69.

14 Mary Parker Follet, *Administración dinámica,* Herrero Hermanos, México, 1960, 348 pp.

La culminación con el New Deal *hacia mediados de siglo*

La depresión de 1929 trajo nuevas interpretaciones del papel del gobierno en la economía. Las virtudes de la autorrealización, la frugalidad y el trabajo arduo ya no fueron vistas como la llave del éxito. La gente demandó al gobierno seguridad ante el futuro incierto y ante el fracaso de la economía de mercado. Ganó aceptación la idea de la planeación económica estatal como medio para mantener la estabilidad y el crecimiento de la economía nacional.

La crisis no detuvo el crecimiento de la administración pública; al contrario, lo aceleró más porque el *Néui Deal* amplió las funciones regulatorias del Estado; estableció el compromiso de la búsqueda del pleno empleo; otorgó a la administración pública UI) papel activo e innovador en Ia lucha contra la depresión mediante una política fiscal que aumentaba la demanda total mediante déficit deliberados, en particular en materia de obras públicas, y movilizó y organizó nuevos grupos económicos para incorporarlos en la formulación y ejecución de la política pública.

Ante nuevas presiones de los partidos políticos, las leyes Hatch (1939-1940) limitaron más la actividad política del personal público federal, estatal y municipal empleado en proyectos financiados con fondos federales, a quienes se les prohibió la participación activa en puestos de mando partidista y en toda actividad de campaña. También quedaron prohibidos la presión partidista sobre los empleados públicos, el clientelismo y la aportación de fondos para los partidos de contratistas gubernamentales. Se consolidó así el sistema de personal basado en el mérito y se limpió el sistema electoral de campañas apoyadas desde el gobierno.P

En el aspecto interno, la administración pública sufrió una creciente especialización, diversificación y profesionalización. Además, el *New Deal* requirió la aplicación de los nuevos principios administrativos para mejorar la eficiencia gubernamental, como se consignó en el "Informe del Comité de Dirección Administrativa del Presidente" suscrito por Louis Brownlow, Charles E. Merriarny Luther Gulick, que se incluye en esta obra.

15 Ralph C. Chandler y Iack C. Plano, *TI/e Public Admi1listration DictionanJ,* [ohn Wiley and Sons, Nueva York, 1982, pp. 256-257.

En este contexto de los años treinta pueden considerarse como precursores los trabajos de Leonard White y William F. Willoughby, a pesar de que fueron escritos en 1918 y 1926, respectivamente, porque establecen una relación directa con los trabajos de Luther Gulick, ya que constituyen, en conjunto, la culminación de la corriente que se ha dado en llamar"administración pública ortodoxa". Los ensayos de estos tres autores han sido incorporados al presente volumen de *Clásicos de la administración pública.*

En particular, White recuperó el rumbo que Wilson había sugerido cuando en 1926 escribió el primer libro de texto de administración públíca" con un enfoque diferente al formalista y jurídico; Gulick recogió los principios de la "administración científica", fundamentalmente de Fayol, para aplicarlos a las tareas del gobierno.'? Ambos, junto con muchos otros pensadores, lograron constituir una disciplina capaz de ingresar a las aulas universitarias.

En resumen, la administración pública ortodoxa se basó en los siguientes supuestos principales: *i)* la dicotomía política-administración es una verdad autoevidente y deseable; *ii)* la administración debe ser neutral y estar bajo el control de la política mediante la delimitación de la discrecionalidad de los funcionarios y el ajuste estricto de sus actos al proceso debido; *iii)* la administración pública constituye un campo con contenido propio; su objeto se localiza en la burocracia gubernamental, específicamente en el Poder Ejecutivo; *iv)* el fin último de la administración pública es la eficiencia, entendida como el logro de objetivos con el menor gasto de recursos y mano de obra; *v)* " Existen principios a los cuales se puede llegar inductivamente tomando como base la experiencia organizativa del hombre, que pueden servir para regir el ordenamiento de cualquier asociación humana de cualquier tipo; estos principios pueden estudiarse como un asunto técnico, sea cual fuere el propósito del organismo, el personal que lo constituye o la teoría constitucional, política o social sobre la cual se base";18 *vi)* la tarea del jefe ejecutivo es planificar, organizar, administrar el personal, dirigir, coordinar, infor-

16 Existe una versión en español de la edición de 1954. Leonard White, *Introducción al estudio de la administración pública,* Compañia General de Ediciones, México, 1964, 552 pp.

17 Gulick *et al., Ensayos sobre la ciencia de la administración,* ESAPAC, San José, Costa Rica, 1962, 198 pp. (Versión castellana de la publicada en inglés en 1937.)

18 *!bid.,* p. 49.

mar y presupuestar (en inglés POSDCORB); *vii)* la estructura de las organizaciones es formal y debe ser impersonal; constituye un asunto técnico aprovechar al máximo las ventajas de la especialización vertical y horizontal; *viii)* formalizar las relaciones reduce la confusión y crea certidumbre y predecibilidad en el comportamiento de los trabajadores; *ix)* el método científico debe aplicarse en la clasificación de cargos y en la selección, remuneración y promoción del personal público; *x)* el rendimiento de los trabajadores es una forma de comportamiento social, resultado de su organización informal en grupos, por lo que la supervisión más efectiva es la que toma en cuenta la participación de los grupos y sus líderes informales; *xi)* el presupuesto es uno de los principales instrumentos de la planeación, coordinación, control e información, y *xii)* la administración pública es un arte, pero es capaz de llegar a ser una ciencia libre de valores por su propio derecho.[19]

La divulgación a escala mundial

Estas ideas acerca de la administración pública ganaron aceptación inmediata y dieron origen a un gran número de textos y de acciones. Su sencillez y precisión estimularon su rápida divulgación nacional y en la posguerra constituyeron la base de la asistencia técnica que las Naciones Unidas comenzaron a prestar a los países en desarrollo. Hoy siguen vigentes en muchos de los libros que versan acerca de la administración gubernamental y sirven como directrices de las acciones que se emprenden para mejorar la actuación del gobierno. Ejemplo del vigor de estas ideas son los trabajos sobre la estructura burocrática y la personalidad, de Robert K. Merton, acerca de la motivación humana, de A. H. Maslow, o respecto a la relación entre la administración pública y el interés público, escrito por E. Pendleton Herring, todos los cuales se presentan en este libro.

Los temas principales de la administración pública ortodoxa han sido la reforma administrativa, la economía y eficiencia, la estructura formal de las organizaciones, el personal y el presupuesto.

Los propósitos de reforma parten del supuesto de que los procesos administrativos vigentes tienen que mejorarse; en este sentido, el estu-

19 *Ibid.*, p. 193.

dio y la práctica de las reformas administrativas han sido pragmáticos y normativos. Los objetivos de las reformas han sido persistentemente la economía y la eficiencia, a pesar de la importancia de otros valores, como son una mayor respuesta a las necesidades del público, igualdad y trato justo, lucha contra la corrupción o participación ciudadana. Asimismo, se ha mantenido la fe de que los males de la administración pueden curarse, al menos parcialmente, por la reorganización formal guiada por los "principios". En materia de personal se ha promovido sobre todo la "meritocracia": el mejor hombre en cada puesto mediante concursos abiertos y exámenes de competencia en el reclutamiento, la selección y la promoción. Además, se ha puesto el acento en la tecnificación del presupuesto como instrumento de programación, de economía y eficiencia, de control y evaluación.P

LAS TEORÍAS HETERODOXAS

A partir de la administración pública ortodoxa, durante las siguientes décadas se desarrollaron críticas, enfoques distintos y nuevos campos de estudio de la tarea administrativa gubernamental con la ayuda de las más diversas disciplinas académicas, como se puede apreciar en las selecciones comprendidas en las partes que reseñan los trabajos de las décadas de los cincuenta a los ochenta del presente libro.

El auge económico posterior a la segunda Guerra Mundial estimuló el crecimiento y la diversificación de las organizaciones empresariales y, obviamente, la aparición de necesidades administrativas inusitadas. Como respuesta, de la planeación se transitó hacia las políticas y la planeación estratégica con nuevas y complejas tecnologías, más adecuadas para tratar con la incertidumbre; la organización se transformó en teoría de la organización, que restó importancia a la estructura formal, la diferenciación vertical y la división del trabajo, y propició la flexibilidad y creatividad, los equipos y las decisiones descentralizadas; la administración de personal se renfocó como recursos humanos para destacar su carácter estratégico, y el trabajador se concibió ya no como sujeto de control y disciplina, sino como ser humano dispuesto al despliegue de sus potencialidades en las misiones encomendadas según el ciclo

20 *Eneyclopaedia Britannica. Macropaedia, 1982.*

laboral que correspondía a su edad; la dirección se convirtió en liderazgo, motivación y manejo de conductas de grupo, y con la aparición de la cibernética y de nuevas tecnologías, el control se redefinió como información para prevenir problemas y medir, evaluar y corregir el desempeño.

La tecnología inventada para la guerra, como la investigación de operaciones (OR) y el surgimiento de las primeras computadoras, renovó los métodos cuantitativos que han ido conformando la actual ciencia de la administración *(management science).* Asimismo, con la aparición de los enfoques de "sistemas", que enfatiza la interdependencia interna y externa, y de "contingencia", que aísla las variables de la situación que se enfrenta, creció la conciencia de la importancia del ambiente en el manejo y éxito de las empresas.

Con la influencia constante de las ideas y prácticas administrativas privadas, la administración pública siguió su expansión, impulsada por un Estado que asumía la responsabilidad de enfrentar las adversidades y deficiencias que afectaban al ciudadano en la sociedad industrial, el cual se denominó "Estado de bienestar".

En el ámbito de la política, en 1946 se reconoció la responsabilidad de mantener altos niveles de empleo y de actividad económica. El arribo a una sociedad plural y multicultural originó la demanda de mayor igualdad y protección, el rechazo del autoritarismo, la exigencia de mayor democracia y la lucha contra todo tipo de discriminación. La nueva preocupación por los problemas de control y ética de los funcionarios fue producto del caso Watergate, que desembocó en la renuncia de Nixon a la presidencia.

Los autores seleccionados que corresponden a este periodo pueden incluirse, aun con riesgo de caer en simplificaciones, dentro de los siguientes desarrollos del pensamiento administrativo.

Teoría de la organización

El problema de la gente y las organizaciones se presenta en dos niveles: micro, de individuo y grupo, participación, decisión, liderazgo y motivación; macro, de enfoques y modelos para explicar la interacción entre las organizaciones formal e informal o la organización como un sistema abierto.

Al primer nivel corresponden los trabajos de Maslow y McGregor, que replantearon las concepciones iniciales acerca de la motivación, enfocadas originalmente por Taylor en la utilidad y la ganancia individual. Maslow formuló, con base en la experiencia clínica, la teoría de las necesidades humanas; ésta considera que las necesidades del individuo son las motivaciones primarias en el trabajo; también sostiene que el hombre tiende más hacia la salud, felicidad y realización propias que a los deseos negativos de fracaso y autodestrucción. En el mismo sentido, McGregor, de acuerdo con su teoría Y, concluye que la mayoría de los seres humanos ejerce su autonomía, asume su responsabilidad y despliega su creatividad en busca de su autorrealización.

En el segundo nivel pueden ubicarse los trabajos de Barnard, Merton, Katz y Kahn, Downs, Bennis y Levine, que forman parte del presente libro.

A diferencia del pensamiento ortodoxo, que había dedicado su atención a la estructura y la autoridad formales de las organizaciones como sistemas cerrados, Barnard sostuvo, en contra de Fayol, que toda autoridad organizacional fluye de la base a la cúspide mediante un sistema efectivo de comunicación; por su parte, Katz y Kahn, al aplicar la teoría de sistemas, replantearon las organizaciones como sistemas abiertos en constante interacción con un ambiente cada vez más dinámico.

Asimismo, los aspectos burocráticos implícitos en la administración ortodoxa fueron presentados en todas sus consecuencias negativas. Merton demostró cómo la excesiva rigidez, los trámites, el tratamiento impersonal y la resistencia al cambio tendían a desplazar los objetivos y a convertir los medios en fines en sí mismos. En esa misma dirección se encontraron "leyes" y "principios", como la Ley de Parkinson ("el trabajo se alarga hasta llenar el tiempo disponible para su terminación"), la de Murphy ("si algo puede fallar, fallará"), la de Miles ("la posición u opinión depende del puesto que se ocupe"), el principio de Peter ("en una jerarquía, cada empleado tiende a subir hasta su nivel de incompetencia"), que testificaron las disfunciones señaladas por Merton. Downs halló que las burocracias experimentaban un ciclo de vida que determinaba su crecimiento y estancamiento.

A medida que el cambio tecnológico se hizo más rápido, surgieron nuevas formas de organización: funcional, divisional, matriz, *adhocrada*, de red, por contrato, alianzas estratégicas, todas con tendencia a reducir niveles jerárquicos, con vida limitada y con una concepción

orgánica, ya no mecánica como la había propuesto la ortodoxia. Por eso, Bennis señaló que las organizaciones futuras requerirían de capacidad para el cambio, de la participación y del liderazgo democrático y promotor de la transformación.

Para hacer frente a un medio dinámico, surgió el desarrollo organizacional (00), que consiste en la aplicación de técnicas de las ciencias sociales al manejo del cambio y de la adaptación de las organizaciones a su dinámica interna y realidades externas mediante procesos educacionales enfocados en las relaciones interpersonales, como el trabajo en equipo, la comunicación y la solución colectiva de problemas con ayuda de métodos científicos. El propósito era enriquecer los recursos humanos como una manera de renovar la organización.P

Ya al final del periodo, cuando la administración pública detiene su crecimiento e inicia su retirada, Levine señaló cómo las organizaciones llegan a adaptarse a la escasez de recursos.

La insoslayable política

Desde los tiempos de la administración pública ortodoxa, distintos autores comenzaron a identificar el-papel de esta disciplina en diferentes funciones del sistema político, no solamente en la ejecución de la política pública. Este reconocimiento revivió el problema de cómo establecer una administración responsable ante la voluntad popular democrática y capaz de evitar la corrupción.

Se descubrió que la participación activa de los funcionarios en la integración de intereses de los diferentes grupos podía servir a diversos propósitos: para definir el interés público, como lo expuso Herring; o como en el caso de la Comisión Hoover, para reorganizar y reformular las funciones de las distintas instituciones gubernamentales, o para cooptar elementos que amenazaban su estabilidad o existencia, conforme a Selznick; pero esta participación política no sólo era un hecho, sino que, para Appleby, además de ser necesaria para el funcionamiento administrativo, fortalecía el control de la discrecionalidad burocrática.

Tradicionalmente, el pluralismo había sido apreciado como un medio de estabilización de los sistemas políticos y sociales porque en teoría

[21] Robert T. Go1embiesky y William B. Eddy, *Organization Development in PublicAdministraiion,* Mareel Dekker lne., Nueva York, 1978, 2 tomos.

origina un conjunto de fuerzas y presiones que actúan y reaccionan unas respecto de otras y hacen posible la "neutralidad" de los funcionarios, como propugnó la administración ortodoxa.

Sin embargo, la realidad mostró efectos diferentes del pluralismo. Por una parte, en materia de las relaciones intergubernamentales provoca el "leve caos" y las "grietas múltiples" a que se refirió Grodzins desde la perspectiva local; o bien, la proliferación de centros decisorios separados pero funcionalmente interdependientes que se debaten en la confusión y en la competencia, como señaló Kaufman. Por otra, como sostuvo Lowi, las dependencias burocráticas frecuentemente son "capturadas" por los mismos grupos que pretenden regular, de modo que se tornan incapaces de distinguir entre el interés público y el interés de esos grupos. Lo que es bueno para el grupo se convierte en bueno para la nación a los ojos de la burocracia. Asimismo, rara vez las dependencias encuentran grupos capaces de equilibrarse entre sí y normalmente están a merced de un solo grupo dominante.

También la concepción ortodoxa de un servicio civil neutral, racional, responsable y eficiente con base en el mérito fue cuestionada por la "burocracia representativa" propuesta por Krislov, quien sostuvo que en la verdadera democracia el servicio público debía reflejar la composición de la población. En contra también de la tradición ortodoxa, Krislov sugirió que la burocracia sirviera tanto para proporcionar servicios públicos corno para aumentar la equidad social mediante la creación de empleo y el mejoramiento de las condiciones del público al que atiende. De otro modo difícilmente ganaría legitimidad y credibilidad públicas.

En otro aspecto, la corrupción manifiesta en el caso Watergate impulsó a autores como Mosher a renovar el interés en una ética del sector público y en un código de conducta con normas más complejas y efectivas.

El pensamiento ortodoxo no otorgó un papel activo al ciudadano porque la administración fue considerada un asunto técnico. No obstante, la insatisfacción con los costos y el desempeño del gobierno hizo surgir una gran variedad de enfoques para la participación ciudadana como solución a una burocracia ineficaz y carente de respuesta a los problemas de la población.P Así resurgió la "democracia participativa",

22 Bernard Rosen, *Holding Govemment Bureaucraciee Accountable*, Praeger, Nueva York, 1989, p. 87.

que planteó la participación directa de los ciudadanos en los procesos de formación de la política pública, en la realización de los programas y en la toma de decisiones administrativas.

Desde el marxismo también se criticó a la administración pública ortodoxa:

> El Estado no se puede dividir en dos: una parte política y opresiva, y otra administrativa y neutral. El Estado es un Estado de clase, no sólo por lo que hace; no sólo por su actividad, sino en virtud de la forma organizativa de ésta. La naturaleza capitalista del Estado se expresa en cada detalle de su organización [...] la administración del Estado es una parte integral de la lucha de clases [...] Es importante ver el significado político de la administración no sólo en términos del conflicto político declarado, sino en términos de la molienda administrativa cotidiana que reduce los problemas sociales a partículas tan pequeñas que parecen no tener ningún significado político [...][23]

En este tenor, no se puede soslayar un elemento importantísimo que, sin embargo, en la práctica ortodoxa se ha dejado de lado: el enfoque feminista de la administración pública. Al igual que en muchas otras áreas del conocimiento, en esta materia la participación femenina ha sido sistemáticamente desdeñada, pero por fortuna van surgiendo voces que nos abren los ojos al pensamiento de esa otra mitad de la población humana. Como Camilla Stivers señala, incluir el pensamiento femenino en las consideraciones de la administración pública constituye una oportunidad para incrementar la creatividad en el área de la política pública.

El redescubrimiento de la política pública

Como hemos visto, la política pública se constituyó en uno de los campos más importantes de la administración pública, para algunos la frontera con la ciencia política. Dentro de esta tendencia se puede incluir a Simon, Lindblom y Dror, cuyos textos se incluyen en la presente obra.

La administración ortodoxa supuso racional la toma de decisiones; sin embargo, para 5imon era imposible una conducta racional en el

23 [ohn Holloway, *fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración plíblica*, INAP, México, 1982, pp. 87-89. En el mismo sentido, Ornar Guerrero, *Laadministración púbitca del Estado capitalista*, INAP, México, 1979,440 pp.

mundo real, ni siquiera una aproximación razonable a la racionalidad objetiva; el "hombre administrativo" se detiene en su búsqueda antes de encontrar "la mejor manera" de Taylor, porque la racionalidad está limitada no sólo por factores externos sino por la tendencia humana a no esforzarse más cuando ya ha encontrado una opción que considera suficientemente buena y entonces toma una decisión"satisfactoria". Por su parte, Lindblom describíólas decisiones en la administración pública como incrementales; es decir, como un ajuste mutuo de los puntos de vista o intereses a partir de una situación existente, en donde quienes toman la decisión responden paso a paso a las propuestas de los otros protagonistas o a las consecuencias imprevistas de tales decisiones.

Para Dror, las ciencias contemporáneas eran inadecuadas para mejorar la formulación de las políticas, por lo que era necesaria una revolución científica para encontrar un nuevo paradigma: las ciencias de la política pública. Se trataba de estimular partes de las ciencias contemporáneas relevantes para la formulación de políticas públicas que mejoraran la utilización de los insumos científicos en esta formulación, así como de producir más conocimiento sobre los instrumentos y asuntos de la política públíca.f En este marco se inscribe el artículo de Dror acerca de la nueva profesión de analista de la política pública.

Así, el análisis de la política pública se convirtió en un medio de investigar su calidad; pero su aplicación no ha sido sencilla, como lo señala el estudio de caso elaborado por Pressman y Wildavsky que forma parte de este libro.

El presupuesto como instrumento de dirección

En contraste con la ortodoxia, la técnica del presupuesto ha evolucionado de un sentido de control negativo a positivo, y de nncaracter neutral al reconocimiento de su naturaleza política. En lo _que va del siglo, su desarrollo pasó por diferentes etapas:[25] el presupuestopor objeto de gasto, tradicional y orientado al control (1921-1939); el presupuesto funcional, de desempeño o programático, con propósitos de

[24] Yehezkel Dror, *Design for Policy Sciences,* American Elsevier, -Nueva York, 1971, pp. 28-29.

[25] Nicholas Henry, *PubticAdministration and Public Affairs,* Prentice Hall, Nueva Jersey, 1989,202 pp.

dirección (1940-1960); el presupuesto por programas (PPBS), destinado a la planeación económica (1940-1970); la administración por objetivos (MBO), que destaca la descentralización presupuestal (1970-1976); el presupuesto base cero (ZB8), que resalta la jerarquización de prioridades (1976-1980), y las·consideraciones sobre el desempeño gubernamental para determinar hacia qué áreas se destinará el presupuesto (1990-1999). Así, se pasó de concebir al presupuesto como un medio de asegurar que el dinero se gastara conforme a lo aprobado a considerarlo una herramienta de planeación y evaluación. En todas estas etapas, fue una preocupación constante encontrar y desarrollar métodos de análisis y medición de los efectos de las políticas y programas gubernamentales.

En esta tendencia pueden ubicarse la búsqueda de Key y de Lewis de bases teóricas, el análisis de Schick de las etapas de la reforma presupuestal, el hallazgo de Wildavsky de procesos incrementalistas y políticos en la formulación del presupuesto, el trabajo de Levine sobre la forma de administrar los recortes tantd de personal como de recursos, las observaciones de Naomi Caiden acerca del uso de recursos dentro de un ambiente de incertidumbre y, por último, las propuestas de Joyce sobre el uso de medidas de desempeño para determinar la asignación del presupuesto federal.

Las limitaaonee de la disciplina

El carácter científico de la disciplina que propugnaba la ortodoxia fue cuestionado por la escasa solidez de sus principios, que ni eran científicos, como lo advirtió Simon cuando los calificó de proverbios, ni tenían un carácter universal, como lo señaló Dahl, cuyo ensayo desgraciadamente no se incluye en esta obra.

Waldo fue más allá al plantear que el pensamiento estadunidense acerca de la administración pública estaba profundamente permeado por las tendencias culturales y las condiciones políticas, económicas y sociales prevalecientes a finales del siglo pasado y principios del actual. EI "evangelio de la eficiencia" había sustentado el intento de constituir una ciencia a partir de la experiencia, el sentido común y la recolección de datos.[26]

[26] Dwight Waldo, *Teoría política de 111 lldmi"istrllción pública,* Tecnos, Madrid, 1960, p. 271.

Años más tarde, la preocupación de la administración pública ortodoxa por la eficiencia, la eficacia, el presupuesto y la tecnología administrativa fue cuestionada por una corriente que propuso la equidad social y demandó mayor interés en las teorías normativas, la filosofía y el activismo, en contra del conductismo imperante. Esta "nueva administración pública" trató de replantear la disciplina tradicional respecto a sus relaciones con la ciencia política y la administración de negocios. El trabajo de Frederickson, incorporado al presente volumen, resume estos planteamientos.

Desde el marxismo la disciplina también fue cuestionada por su falta de perspectiva epistemológica e histórica:

> Los estadunidenses estudian la administración pública como organización, gerencia, etc. y no como también es objetivamente este fenómeno: la mediadora entre el Estado y la sociedad [00.] la administración pública como disciplina no puede ser analizada haciendo caso omiso de los intereses particulares de las clases dominantes y de las propias modalidades que adquiere el aparato administrativo respecto de sus intereses[27]

A PARTIR DE LOS AÑOS OCHENTA Y HACIA EL 2000

La globalización

Los últimos lustros se han caracterizado por la aceleración del desarrollo científico y tecnológico, que ha impulsado la globalización de la economía, la revolución de las comunicaciones y el cambio constante en las organizaciones y funciones sociales.

En el ámbito privado, ante la competencia globalizada, las empresas se han reducido para responder mejor a sus clientes, ser más eficientes en la operación y adaptarse más rápido a los cambios de su entorno. Las organizaciones tienen que responder con mayor flexibilidad y agilidad, conducidas por ejecutivos capaces de hacer cambios múltiples y "revolucionarios". De ahí la popularidad de tecnologías como la adrninistración de la calidad total (TQM), que se enfoca en el consumidor, promueve el interés en el mejoramiento continuo de todo lo que hace la organiza-

[27] Beauregard González, *La administradón pública norteamericana: Origen, crítica y crisis*, Fontamara, México, p. 101.

ción, trata de medir sus logros con precisión y delega poder de decisión a los trabajadores, y la reingeniería, que implica un cambio radical y mensurable en la organización para determinar nuevos procesos.

Los valores han cambiado: las computadoras han permitido nuevas formas de organización y ubicación de los centros de trabajo, convertidos cada vez ínás en centros de información. La productividad y la eficiencia ya no son los valores que fueron, pero hacen posibles salarios más altos, costos más bajos y la conquista y expansión de mercados. "Estados Unidos fundado por estoicos se convirtió en sociedad de epicúreos."[28]

El neoliberalismo

La adopción de polítieas neoliberales ha significado la reducción de las estructuras del sector público, tanto en el ámbito de su función regulatoria como en la escala y composición de la red de bienestar social. Al mismo tiempo ha acentuado la interpenetración con el sector privado y promovido la privatización de las funciones públicas.

Este cambio de rumbo ha sido consecuencia de la adopción de políticas económicas neoliberales. Desde la época de Roosevelt, las teorías keynesianas habían sustentado la política económica dirigida a mantener el máximo empleo; pero la inflación creciente promovió el viraje hacia el monetarismo que prometía reducirla sin una política de ingresos, lo cual atrajo a líderes y votantes. El gobierno abjuró de su compromiso de enfrentar el desempleo.

> En Gran Bretaña, el monetarismo se convirtió en una doctrina política de dar prioridad al combate a la inflación por encima del desempleo, reducir el papel del Estado en la economía privatizando empresas públicas, limitar la función de los sindicatos en la política y en el mercado de trabajo, reducir impuestos a los altos ingresos, disminuir el gasto público y hacer de los agregados monetarios el objetivo central de la política económica.I?

Como consecuencia, el debate ha girado alrededor de las funciones de las organizaciones públicas, privadas y no lucrativas, y los efectos de

28 Daniel A. Wren, *The Eootution ofManngement Thought,* [ohn Wiley and Sons Inc., Nueva York, 1994, p. 438.

29 Joel I<rieger (comp.), *TheOxford Companion lo Politics of the World,* Oxford UniversityPress, Nueva York, 1993, p.600.

la retracción de la administración pública y la privatización. En este contexto también puede ubicarse el trabajo de Naomi Caiden sobre el nuevo ambiente político del presupuesto.

Desde luego, muchos otros temas han merecido la atención permanente de los diversos autores. Así, el creciente interés en las políticas públicas ha convertido a éstas en un campo sólido de investigación y práctica administrativa, como lo testimonia el fragmento de Meltsner; y el poder y la responsabilidad de la burocracia, en especial en el ámbito local y en las relaciones intergubernamentales, así como la ética del personal público, siguen siendo preocupación constante, como se registra en los trabajos de Lipsky y Thompson.

La influencia de la administración de negocios

"El gobierno como los negocios"

En el campo de las ideas administrativas se ha renovado la creencia ortodoxa de que la eficiencia en los asuntos públicos puede alcanzarse siguiendo los principios y las prácticas de los negocios privados, con lo cual se ha acentuado la transferencia de concepciones, enfoques y tecnologías empresariales al sector público. En esta temática puede ubicarse el trabajo de Graham T. Allison, acerca de lo público y lo privado.

La teoría de la economía de la decisión pública ha ganado presencia como un enfoque basado en la teoría microeconómica, que percibe al ciudadano como consumidor de los bienes y servicios gubernamentales, y que trata de maximizar la respuesta administrativa a las demandas de los ciudadanos mediante la creación de un sistema de mercado para las actividades del gobierno, en el cual las dependencias públicas competirían para proporcionar a los ciudadanos los bienes y servicios. Concluye esta teoría que el gobierno, como monopolio sujeto a la influencia de los grupos organizados, es institucionalmente incapaz de representar las demandas de los ciudadanos individuales. La propuesta es la máxima aproximación a estos últimos para que puedan controlar la calidad de los servicios públicos en un ambiente de competencia e innovación/"

30 Howard E. McCurdy, *Public Admillistration: A Synthesis,* Cummings Publishing Company, Menlo Park, 1977, pp. 170-174.

No todos han estado de acuerdo con la glorificación de la eficiencia privada. Downs y Larkey[31] han planteado que los gobiernos son más eficientes y la iniciativa privada menos eficiente de lo que se ha creído; que es imposible comparar con justicia la eficiencia en ambos tipos de organizaciones. Los objetivos gubernamentales pueden ser conflictivos y no se escogen de acuerdo con lo que puede hacerse sino con lo que debe llevarse a cabo, por lo que es frecuente que se asuman tareas que nadie sabe cómo realizar. Asimismo, los organismos públicos están sujetos a la renovación democrática, lo que provoca falta de continuidad. Además, si la libertad de que gozan las empresas se otorgara a la burocracia del gobierno, se menguaría su responsabilidad y perdería la democracia; dicho de otro modo, hay límites a la eficiencia que los organismos públicos pueden lograr en virtud de los tipos de problemas que se les encomiendan, las limitaciones legales, su escala organizacional y las previsiones que se toman para impedir el abuso del poder. Dadas las diferencias, no existen soluciones para los males gubernamentales en las tecnologías del sector privado. Los métodos de los negocios son mucho menos apropiados para mejorar la eficiencia del gobierno de lo que popularmente se cree. Lo que se necesita son diferentes métodos de administración.

En los noventa este debate ha continuado. El paradigma ortodoxo ha seguido siendo objetado por sus limitaciones, pero sobre todo en relación con la administración empresarial.

Para Barzelay, cuyo texto se incluye en este libro, el antiguo paradigma solucionó el abuso partidista y fortaleció la responsabilidad democrática, pero suprimió la inteligencia y la creatividad porque requería la misma discrecionalidad que había permitido la corrupción. Por tanto, propone que el anterior concepto general de interés público sea sustituido por los resultados concretos que le importan al ciudadano, y que la ambigua noción de eficiencia se remplace por los conceptos de producto o servicio, de calidad y de valor definidos desde la perspectiva del cliente. El personal debe organizarse de modo que pueda percibir su contribución a los objetivos, asumir su responsabilidad en el logro de resultados y desplegar su creatividad y capacidad de innovación para cumplir misiones. Todo esto implica mayor flexibilidad en las reglas y en los

31 George W. Downs y Patrick D. Larkey, *The Search for Government Efficiency*, Random House, Nueva York, 1986, 273 pp.

sistemas administrativos, así como funciones ejecutivas muy diferentes al anterior POSOCORB.

Otros autores han propuesto "reinventar el gobierno'l.P porque no basta crear nuevas burocracias o privatizar las existentes. Se requiere tomar del renovado espíritu empresarial (que no es exclusivo de la iniciativa privada) la competencia, la decisión del consumidor y otros mecanismos no burocráticos para actuar tan creativa y efectivamente como sea posible, sin olvidar que el gobierno no puede aspirar a las mismas eficiencias del mercado porque no puede diferenciar servicios, ni actuar a solas y a puerta cerrada.

> Reagan habló como si se pudiera ir con un escalpelo simplemente a cortar desperdicio, fraude y abuso. El gobierno es como una gente cuando quiere adelgazar, debe comer menos y ejercitarse más, no cortarse dedos o manos [...] Los servicios pueden darse por contrato, pero el gobierno no [...] No necesitamos más o menos gobierno, sino un gobierno mejor."33

Esta tentativa por reinventar el gobierno, que a finales del siglo puede convertirse en una tendencia generalizada, debe conocer sus propios límites para tener verdadero éxito, como bien señala Sharkausky. En este sentido, basta con asomarse a los textos de Holzer, Kettl, Wallace Ingraham, Wright e incluso el de la *National Performance Review* para observar la línea que ha seguido la administración pública en estas dos últimas décadas del milenio. El objetivo consiste en hacer más con menos, enfocar la atención en los resultados, enfrascarse en una búsqueda incesante por la mejora continua y la calidad, incluso crear instituciones federales cuyo objetivo sea la instauración de la calidad total (TQM) en las funciones del sector público, todo ello son ideas extraídas de la administración empresarial privada. Que esta tendencia resulte exitosa o no es una cuestión de la cual, por el momento, nadie tiene la respuesta.

El gobierno por contrato o *por mandato*

En la práctica de la administración pública la separación, y hasta oposición, entre lo público y lo privado, implícita en el pensamiento ortodoxo,

32 David Osborne y Ted Gaebler, *Reinuenting Gotiemment. Hato the Entrepreneurial Spirit is Transjorming the Public Sector,* Penguin Books, Nueva York, 1993,405 pp.
33 *Ibid.,* p. 24.



se ha visto desdibujada por multitud de relaciones entre las dependencias públicas y los negocios privados.

Para dar flexibilidad al sistema de personal e incrementar la capacidad de utilizar los servicios de expertos, ha surgido una "burocracia en la sombra",[34] compuesta por miles de trabajadores del sector privado de tiempo completo que dependen directamente de los contratos gubernamentales, que funcionan como si pertenecieran al servicio público y que realizan tareas tanto altamente especializadas como no calificadas. Además, el personal público emigra hacia las industrias con las que ha tenido trato con salarios mucho más elevados y viceversa, sobre todo en las dependencias regulatorias. Este conjunto extenso y complejo de relaciones entre la administración pública y la iniciativa privada ha formado una gran variedad de arreglos financieros y legales para desempeñar las funciones públicas, así como nuevos instrumentos o herramientas que permanecen ocultas tras las ideologías que acentúan el conflicto sector público-sector privado.P

Por otra parte, la neutralidad burocrática apreciada por la ortodoxia se ve amenazada por el asedio de miles de representantes de grupos de presión; en los años ochenta había más de 100 000 de ellos concentrados sólo en los procesos de regulación, con los cuales los burócratas federales tenían relaciones de acomodación y cooperación, si no es que de colusión."

Por eso, la burocracia ya no es una estructura formal de servidores civiles cuyo trabajo se hace en nombre de algún interés público general, como era el ideal ortodoxo, sino una estructura más extensa, en la cual mucho del trabajo es ejecutado por contrato. Las burocracias formal y "en la sombra" han alcanzado tal interdependencia que deben concebirse como un sistema único.

La privatización

La privatización se ha utilizado como un instrumento de política económica para incrementar la eficiencia y la competitividad, deshacerse de

34 Gerald Garvey, *Facing the Bureaucracf. Lioing and Dying in a Public AgenClJ,* [ossey-Bass Publishers, San Francisco, 1993, pp. 3-35.

35 Lester M. Salaman (comp.), *Beyond Prinatization. TIte ToolsojGOl'emnumtAction,* The Urban Institute Press, Washington, 1989, 265 pp.

36 Garvey, *op. cit.*

empresas públicas ineficientes, restructurar las empresas y la economía nacional, atraer capital extranjero y satisfacer demandas de deudores multilaterales. Sin embargo, la concentración de la propiedad en manos privadas puede menguar la equidad y también la eficiencia; los cambios concomitantes en el poder político y social apenas comienzan a observarse.

La privatización ha traído profundas consecuencias en las funciones, el personal y los recursos de la administración pública. Se analiza esta problemática en el trabajo de Frederick C. Mosher, acerca de las dificultades laborales provocadas por la privatización, y en el de Ronald C. Moe, referido también a la privatización.

En esta materia, Wolf37 ha destacado los diferentes efectos que resultan del uso de medios públicos y privados para alcanzar objetivos gubernamentales: los sistemas de mercado tienden a ser más eficientes en la utilización de recursos en un lapso dado, y a largo plazo son más innovadores, flexibles, dinámicos y se expanden más; pero no garantizan la equidad en el sentido de igualdad de oportunidades, aunque sí la imparcialidad del dinero al margen del favoritismo, la influencia o la arbitrariedad, a los cuales son más susceptibles las burocracias gubernamentales. Cuanto más participación se otorgue al mercado más se afrontarán sus riesgos y defectos, y viceversa. Sin embargo, las fallas de las burocracias públicas pueden aminorarse mediante la introducción de algunos elementos de las fuerzas del mercado en las operaciones del gobierno. Por eso Wolf considera que la decisión entre mercado o gobierno es una selección entre diferentes combinaciones de los dos y de los distintos modos de uno y otro de asignar recursos. En el fondo, existe una tensión entre la concentración y centralización del poder, necesarias para garantizar el control político, y la toma de decisiones dispersas, indispensables para la eficiencia económica y el avance tecnológico.

Proliferación de teorías sin una teoría general

Uno de los mayores problemas de la administración pública como disciplina radica en su carencia de un cuerpo sistemático de teoría. A lo largo de estos *Clásicos de la administración pública* pueden apreciarse conceptos y teorías que cubren aspectos parciales, pero no una teoría general.

37 Charles Wolf, [r_ *Markets or Gouemments,* The MIT Press, Cambridge, 1988, 220 pp.

Ciertamente se ha transitado de las concepciones simplistas o ideológicas y de las especulaciones inductivas a la investigación seria con el auxilio de las ideas, enfoques, metodologías y técnicas de otras disciplinas; ha quedado claro también que la administración pública es resultado de un conjunto de factores políticos, económicos, sociales y culturales interrelacionados, por lo que es ingenuo e inútil enfocar técnica y aisladamente "la utilización efectiva de recursos humanos y materiales para alcanzar objetivos"; pero la transformación del objeto de estudio mismo, la administración pública como quiera que se la defina, ha avanzado más rápido que la capacidad de análisis y teorización. En este marco es importante el artículo de Rosenbloom, el cual expone los diferentes enfoques con que se ha abordado el estudio de la administración pública.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

La administración pública en México, como país periférico, ha sido influida con gran intensidad en sus ideas y prácticas por el exterior; de hecho, los fenómenos administrativos pueden explicarse como resultado de la aplicación de prácticas y conceptos administrativos extranjeros a la realidad mexicana y de su confrontación con la misma. Incluso los esfuerzos de reforma administrativa se han llevado a cabo también bajo la influencia internacional, más que por factores completamente endógenos.

La Colonia

Durante los siglos XVI y XVII los Habsburgo crearon la burocracia para ejercer la soberanía y aumentar al máximo el acceso a los recursos coloniales. Se apoyaron en la Iglesia como aliada y socia para mantener el orden establecido arguyendo que era natural y dado por Dios. La burocracia fue el núcleo institucional del sistema político que equilibraba los intereses de la metrópoli con los de los diversos grupos de la sociedad colonial.

La política imperial estuvo basada en la desconfianza, otorgaba a la administración. amplísimas atribuciones, pero en la práctica la autoridad estaba muy fragmentada; se daban instrucciones minuciosas y se pedían informes excesivamente meticulosos; además, los actos jurídicos

importantes necesitaban de la confirmación del rey para tener validez. Garantizar la lealtad al rey y a la Madre Patria era el propósito básico de la selección del personal burocrático, siempre español. El gobierno del virrey era personalista y por la propia seguridad se encargaba de los asuntos más nimios, sin delegarlos. Se consentía la comunicación directa del rey con autoridades subordinadas. Había visitas de inspección y juicios de residencia para depurar responsabilidades, sobre todo en defensa de los intereses del fisco, rara vez de la población.

Todo derecho de propiedad privada derivaba originariamente de la gracia o merced real. Desde la metrópoli se hacían las leyes con una tendencia uniformadora, casuista y de gran minuciosidad reglamentista; éstas, elaboradas por moralistas y teólogos desconocedores de la realidad colonial, creaban un frecuente divorcio entre el derecho y el hecho. A los indios se les equiparó con los rústicos y menores del viejo derecho castellano.

La política económica fue mercantilista e intervencionista, con un proteccionismo manifiesto de las actividades mineras para asegurar el envío a España de metales preciosos. La Nueva España fue considerada mercado reservado a peninsulares, complementarios de España, que sólo debía producir lo que en esta última faltaba y nunca presentar competencia ruinosa para la península.

Durante la mayor parte de la época colonial la recaudación de impuestos se dio en arriendo a particulares, a organizaciones privadas y a municipalidades para tener previsibilidad en los ingresos, a costa de la explotación del contribuyente y sin reparar en el enriquecimiento personal del concesionario. Después se dio una tendencia hacia la centralización financiera en la burocracia regular.

Los empleos públicos eran una regalía de la Corona, otorgados en gran parte con base en el favoritismo cortesano y el rango nobiliario. Los primeros nombramientos fueron vitalicios y hereditarios. Después se concedieron mediante gracias o mercedes reales, con carácter gratuito, por servicios del titular o su antepasado, o con carácter oneroso, lo que implicaba una venta encubierta. También se enajenaban en subasta pública puestos concejales y de pluma; pero cuando la naturaleza del cargo lo requería, se exigía capacidad profesional del presunto funcionario. Además, se diferenciaba los cargos que eran de mérito y los que eran de beneficio. Los cargos vendibles conservaban el dominio directo de la

Corona para que, en caso de sustitución, recayeran en personas idóneas. No era rara la creación de puestos con la única finalidad de su venta.

La reforma borbónica profesionalizó la burocracia, especialmente en materia fiscal, para eliminar la corrupción y recuperar el poder central para la monarquía. Se incrementaron así los ingresos y se sustituyó a los pocos criollos empleados en los cargos públicos por peninsulares.

A finales de la Colonia, los títulos de propiedad daban a los empleados derecho vitalicio al trabajo, los salarios permitían modesta seguridad económica, existían programas de pensión para viudas y huérfanos y oportunidades de promoción."

El primer siglo de Independencia

Después de la Independencia se mantuvieron muchas de las leyes coloniales en tanto no entraran en contradicción con la soberanía nacional, aunque desaparecieron los controles utilizados antes. La burocracia se politizó en torno de los caudillos en turno, y la corrupción se generalizó en medio de guerras civiles e internacionales que redujeron el territorio a menos de la mitad. Hasta el triunfo de [uárez, con la separación de la Iglesia y el Estado, la administración pública pudo iniciar una nueva etapa de modernización.

Con la integración de México a la economía mundial como país exportador de productos agrícolas y minerales, Porfirio Díaz fue capaz de consolidar una alianza entre la oligarquía local, el capital extranjero y los militares para establecer un gobierno ordenado y sistemático con marcado tinte militar, cuyo propósito fundamental era mantener condiciones favorables a la inversión y la explotación del capital extranjero mediante la estabilidad política y las obras de infraestructura. Se restructuró y tecnificó la administración pública, sobre todo en el área financiera, y surgió una clase burocrática: los "científicos". Existieron intentos de selección racional del personal mediante un catálogo de puestos, que

38 Linda Amold, *Burocracia y burócratas en México,* 1742-1835, Grijalbo, México, 1988, 262 pp. J. M. Ots Capdequí, *El Estado español en las Indias,* Fondo de Cultura Económica, México, 1941, 200 pp. Francisco José Díaz Casillas, *La administración pública novohispana,* CNCPYAP, México, 1987, 198 pp. Diego G. López Rosado, *La burocracia en México,* Secretaria de Comercio, México, 1980, segunda parte. Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la administración federal,* México, 1976, 547 pp.

trascendió a su época. Pero al margen de la ley, en todos los niveles persistía el contrabando, el cohecho y el soborno, en tanto que en la selección influían considerablemente el nepotismo, la amistad y el paisanismo.

En el campo de lasideas, a partir de la Independencia se denunciaron los vicios, corno el "aspirantismo", la"parcialidad" y la "empleomanía"; bajo la natural influencia española primero, y francesa después, se sugirieron medidas para promover la aptitud de la burocracia, mejorar la organización administrativa y las finanzas; asimismo, no faltaron los manuales, sobre todo en el ámbito municipal. Por eso se ha dicho que los estudios de la administración pública mexicana tienen tradición: "ha habido pensadores originales yaun las teorías y las instituciones importadas han adquirido indefectiblemente peculiaridades que las han separado de sus fuentes inspiradoras".[39]

La administración pública de la Revolución

La Revolución Mexicana concibió al Estado como un medio para alcanzar objetivos económicos y sociales. A partir del gobierno de Obregón se inició una vigorosa intervención del Estado en todos los ámbitos de la vida nacional; como consecuencia, sobrevino la expansión de la administración pública, la cual terminó hasta los ochenta con la nacionalización de la banca.

Se consideró la historia nacional corno una larga lucha del pueblo por su .libertad, que arrancaba desde la prehistoria, reconocía el pasado indígena, consideraba a la Colonia el crisol de la nacionalidad mestiza y exaltaba la Independencia, la Reforma y la Revolución como las etapas culminantes de este proceso histórico que se dirigía a la democracia, la justicia social y la integración de todos los mexicanos; la élite gobernante reclamaba la unidad de las clases en un gran frente nacional para lograr un desarrollo nacionalista, independiente y antimperialista.

Con fundamento en la legitimidad de la revolución triunfante, se concentró el poder en el Ejecutivo y en la administración pública federales, en detrimento de los niveles locales y los otros poderes, corno un

[39] José Chanes Nieto, Prólogo a amar Guerrero, *Introducción a la administración pública,* Harla, México, 1985, 392 pp.

medio efectivo de promover el cambio al que se resistían las fuerzas conservadoras.

Mediante un partido prácticamente único y un sistema controlado de grupos de interés, la mayoría de los ciudadanos era movilizada políticamente por la burocracia y los medios masivos de comunicación sujetos al gobierno. La participación política se realizaba sobre todo a nivel parroquial con demandas personales y, con frecuencia, mediante intermediarios que, al contrario de la mayoría de la gente, tenían influencia en los círculos del poder, lo cual reforzaba el corporativismo. La no reelección y la cooptación de los inconformes daba cierta apertura al reclutamiento político de las élites. Se pudo así proveer un clima seguro para la inversión sin represión abierta y sistemática de los disidentes.

La burocracia desempeñaba funciones de articulación y agregación de intereses, además de la ejecución de las políticas gubernamentales. Sus relaciones con la ciudadanía, al igual que las del partido dominante, en buena medida eran de naturaleza patrón-cliente, dadas la persistente desigualdad social y la ineficacia de las organizaciones formales.

La administración pública creció, se diversificó y profesionalizó. Asimismo, mediante la expropiación (petróleo), la nacionalización (electricidad), la compra (teléfonos) o la propia creación, formó un conjunto de empresas públicas que casi llegó al millar, con el propósito de emprender nuevas actividades económicas y sustituir, complementar e inducir hacia objetivos sociales las realizadas por el sector privado, en lo que se denominó "economía mixta".

El país inició su transformación a partir de la reforma agraria, que dio legitimidad al sistema político entre los campesinos pobres, y la expropiación petrolera, que colocó al Estado en una posición más favorable para intervenir de manera eficaz en la economía y fortaleció los sentimientos nacionalistas, seguidas ambas acciones de una política de sustitución de importaciones. Crecimiento económico y estabilidad política caracterizaron más de 15 años de "desarrollo estabilizador" con alto crecimiento, relativa baja inflación y aumento real de salarios. Se legitimó de este modo un sistema político-administrativo que se creía *sui generis,* pero eficaz en la construcción nacional y en la elevación del bienestar general. La democracia, se pensaba, llegarla corno resultado de la modernización, del arribo a la sociedad urbana, de la industrialización y del incremento de los niveles educativos, entre otras variables sociales.

La revolución excluyó el servicio civil para que "los trabajadores del Estado probasen su lealtad y adhesión a la causa de nuestro movimiento social, demostrasen su aptitud y honradez y se perfeccionaran en su vocación de servir a las instituciones".[40] Por eso, la burocracia se incorporó al partido dominante desde su fundación, y durante varias décadas se fue integrando el actual sistema de personal, calificado como "servicio civil limitado o incipienter'.s! pues no incluyó a quienes ocupaban cargos directivos por ser personal de "confianza", y que realmente integraban la burocracia gobernante.

En general, el reclutamiento era resultado de una lucha continua entre las necesidades del sistema político y los requerimientos de personal técnicamente calificado.v Sin embargo, había evidencias de que los intereses personales, de grupo y familiares eran más importantes que el conocimiento, la capacidad o la experiencia, y aun que la misma militancia partídista.P No obstante, el personal de "confianza" empleado en algunas actividades, como el servicio exterior, comenzó a sujetarse a leyes específicas que normaron su ingreso y promoción conforme a méritos y capacitación constante.

Desde 1930, las ideas de Taylor y Fayol se plasmaron en propuestas de reorganización gubernamental.v' En las siguientes décadas, la administración ortodoxa inspiró los primeros estudios de' organización en el gobierno federal y entró a las aulas universitarias como reflejo del esfuerzo de las Naciones Unidas por dar acceso a estos principios, procedimientos y métodos a los países subdesarrollados, ya que se consideró que los programas de desarrollo requerían de un aparato gubernamental basado en los mismos. Simultáneamente se creó la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM para hacer frente a la necesidad de profesionalizar las nuevas actividades derivadas de la expansión

40 Abelardo de la Torre, *Debate del apartado B del artículo 123 constitucional.*

41 Adriana Hernández Puente, *Administración y desarrollo de personal público,* INAP, México, 1994, p. 378.

42 Martin Harry Greenberg, *Bureaucracu and Deuelopment,* Heath Lexington Books, Massachusetts, 1970, pp. 98-102.

43 José R. Castelazo, *Nuestra clase gobernante,* FCPYS, México, 1984, 46 pp. Margarita Chávez Alcázar, *El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana,* edición de la autora, México, 1985, 171 pp.

44 Carlos Duplan, *El problema de la organización de las ajicinas de gobierno y su resolución,* Talleres Gráficos de la Nación, México, 1930, 101 pp. Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México,* UNAM, México, 1942, 150 pp.

de las funciones del Estado. De igual modo, se fundó la sección mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas con sede en Bruselas, hoy INAP.

En los sesenta culminó el interés mundial por la administración pública impulsada por la ideología del desarrollo, que halló en el Estado la principal esperanza para guiar a las sociedades hacia su modernización. En el "Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo", el enfoque ortodoxo quedó expresado en el *Manual de administración pública* editado en 1962.[45] Asimismo, las publicaciones, institutos y escuelas de administración pública proliferaron en los ámbitos nacional e internacional.

Contra la creencia de que el uso de las técnicas podía separarse de las políticas y de su contexto, en 1962 surgió el Grupo de Administración Pública Comparada en los Estados Unidos, que creía también en la posibilidad de manejar el cambio social por medio de la intervención de la administración pública, pero consideraba que la reforma política debía preceder a la reforma administrativa y que ambas no podían desvincularse.[46]

El grupo produjo una gran cantidad de investigaciones acerca de la administración pública en los países subdesarrollados; de ese conjunto destaca la teoría de la "sociedad prismática"[47] de Riggs, una de las teorías en que mejor se encuadra la administración pública mexicana y que por desgracia sólo ha sido traducida parcialmente al español.

El auge mundial de la búsqueda del desarrollo, de la planeación y su instrumento, la administración pública, no sólo comprendió a los países subdesarrollados, también floreció en naciones capitalistas industriales, como Francia, que implantaron una planeación indicativa, sin considerar, desde luego, el campo socialista cuyos planes quinquenales databan de los años treinta.

En México, esta tendencia se manifestó primero en las juntas de programación organizadas por el partido en el poder y después en los planes de desarrollo. En 1965 se creó una secretaría orientada hacia la planeación, y dentro de ella una comisión de administración pública

45 Naciones Unidas, *Manlial de administración pública*, ONU, Nueva York, 1962, 152 pp.

46 Ferrel Heady, *Pllblic Administratkm. A Comparatite Perspectioe*, Dekker, Nueva York, 1979, pp. 10-22.

47 Fred W. Riggs, *Administration ir' Det1eloping Countriee. The Theory 01 Prismaiic 50-ciety*, Houghton Mifflin, Boston, 1964, 477 pp.

encargada del diagnóstico previo a la reforma administrativa primero y después de la conducción de la misma:

> [...] si el sector público debía asumir la delicada responsabilidad de ser el principal agente propulsor del desarrollo económico y social del país, requería que sus acciones tuvieran no sólo mayor coherencia sino también la misma eficacia y productividad, todo ello bajo el liderazgo inequívoco del gobierno.[48]

Para 1976 se dispuso de un programa global de restructuración de la administración pública. Los resultados fueron reformas legales y estructurales, la creación de unidades de organización y métodos y la aplicación del presupuesto por programas, entre otros. Asimismo, se acordó crear las bases para la instauración de un servicio civil de carrera.

Todos estos esfuerzos por encontrar y abrir caminos para una reforma administrativa profunda siempre se dieron en interacción constante con diferentes países en desarrollo, en particular los latinoamericanos, por medio de las Naciones Unidas.

En suma, la administración pública mexicana pareció aspirar a convertirse en una "administración para el desarrollo" que, mediante la "planeación democrática", acentuara el compromiso político con los fines y objetivos del desarrollo, que usara el poder y la influencia del gobierno para darles legitimidad y que se constituyera en el centro de la política de cambio.

Regreso al mercado

Desde finales de los sesenta la sociedad mexicana se había convertido en urbana y de clase media, con nuevos grupos que demandaban representación más amplia y más tolerancia al disenso y a la participación. Asimismo, era creciente la desigualdad y el retraso de las masas rurales. Para asegurar la estabilidad en riesgo, a partir de la "apertura democrática" se iniciaron "reformas políticas" y se aumentó la inversión pública dirigida a impulsar el crecimiento y un gasto público de corte "populista", que enfrentó al gobierno con los empresarios. Sin embargo, no se contuvo la irrupción creciente de nuevos actores políticos que elevaban

[48] Alejandro Carrillo Castro, ***Administración pública. Marco internacional (1967-1987)***, Porrúa, México, 1988, 2 tomos.

el nivel de conflicto, y el déficit fiscal crónico siguió su crecimiento ante la imposibilidad política de una reforma tributaria que pudiera enfrentarlo.

Se inició el periodo de crisis económicas crecientes. Tras el auge petrolero que hizo soñar con la "administración de la abundancia", para 1982 la bancarrota era virtual. Fue necesario reprogramar, estabilizar y ajustar penosamente la economía. De acuerdo con la ola de conservadurismo que arrasaba con el mundo, se buscó la liberación del mercado por medio de un extenso programa de estabilización macroeconómica, la reconstrucción de una alianza estrecha entre el Estado y la élite empresarial y la normalización de las relaciones con acreedores externos. En 1985 se comenzó la apertura comercial y la reducción de tarifas. En los noventa se aceleró la desregulación y la privatización Para finales de 1994, tras la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) y-pese a la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), parecía que el tremendo sacrificio de los niveles de bienestar había valido la pena ante la perspectiva de la recuperación. Sin embargo, no fue así, y el país se encuentra en una de las crisis más profundas de su historia.

En este contexto de crisis económica, a partir del "adelgazamiento del Estado" se cuestionó la dimensión de la administración pública y, más por ideología que conforme a los hechos, se plantearon soluciones privadas a los males públicos, como si las empresas privadas no estuvieran también aquejadas de los mismos males de nepotismo, ineficiencia, personalismo, manipulación del cliente, burocratización, baja productividad[49] y demás, que sin evidencias suficientes se han tratado de identificar como exclusivos del gobierno.

El sistema político se percibe en "transición": parece avanzar hacia un sistema de partidos competitivos; algunos grupos de interés y medios masivos tratan de ganar autonomía del gobierno; y la ciudadanía, rriás educada y mejor informada, intenta mayores niveles de organización y de participación política especialmente en las áreas urbanas. De lograrse la democratización, no la mera rotación de partidos, implicaría cambios profundos en la administración pública. Pero estas tendencias democratízadoras no están generalizadas y nada garantiza que vayan en ascenso.

Las demandas de la población también se ven modificadas. La des-

[49] Véase Eva Kras, *La administración mexicana en transición*, Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1991, 128 pp.

igualdad exacerbada por la crisis plantea serios problemas de mantenimiento del orden y la paz públicos, lo que hace adquirir mayor relevancia a la "administración de la violencia". Por otra parte, la pauperización de las clases medias estimula la saturación y el deterioro de servicios públicos, como la educación y la salud, que antes no necesariamente utilizaban.

La administración pública es otra. Desde finales de los setenta, el déficit comenzó a provocar recortes presupuestales que afectaron seriamente la cantidad y calidad del personal; por su carácter uniforme y urgente, los recortes también deformaron las estructuras y los programas. La desregulación y la privatización han reducido de manera importante el ámbito y las funciones consideradas públicas y, desde luego, sólo unas cuantas empresas paraestatales han sobrevivido. La importancia de la administración pública en la estructura del poder y en la economía nacional ha menguado lógicamente. Su estatus parece descender también a causa del empuje de la ideología empresarial y de los escándalos y asesinatos políticos de los últimos años. La oposición denuncia continuamente el uso partidista de los recursos públicos, que no era tan condenado en el régimen de partido dominante. En materia de personal, por un lado se limitaron las presiones partidistas sobre la burocracia durante las campañas; por otro, no sólo no se creó el servicio civil, sino que incluso los sistemas profesionales, como el servicio exterior, se han visto rebasados sistemáticamente por nombramientos políticos.

La preocupación por la reforma administrativa ha perdido impulso al confiarse al mercado y a la empresa privada los objetivos de desarrollo y dejar de considerarse a la administración pública como instrumento estratégico para el logro de este desarrollo anhelado. En realidad, "al concluir el sueño de la administración de la abundancia, se agotó la idea de que la modernización administrativa era necesaria y hasta urgente".[50]

ACTUALIDAD EN MÉXICO DE LOS TEMAS CLÁSICOS

Se ha comentado el presente libro en referencia constante a la administración pública ortodoxa porque la mayoría de los autores mexicanos

[50] María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, INAP-El Colegio de México, México, 1991, p. 146.

podrían ubicarse en esta línea de pensamiento,[51] además de que es la más difundida y la que más aplicación ha tenido en la investigación y la práctica administrativas en México.

La presente obra no contempla autores que han realizado estudios sobre la administración pública en otros países y menos de la periferia, como México. Por eso, en su lectura debe tenerse en mente que el comportamiento de la administración pública y de los administradores es resultado no de elementos aislados, como la tecnología o el liderazgo administrativo, sino de la concurrencia de diversos factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos y culturales, cuya conjunción en un momento dado estimula la responsabilidad, la eficiencia y la honradez, o promueve la arbitrariedad, el desperdicio y la corrupción. Identificar y estudiar estos "conjuntos" ha sido propósito de la administración pública comparada, que desafortunadamente es tema ajeno a esta antología.

Sin embargo, las nuevas condiciones políticas de México han actualizado muchas de las cuestiones acerca de la administración pública planteadas en estos *Clásicos...:* el carácter de las organizaciones públicas y privadas, cuyas fronteras parecen desvanecerse; la relación entre la administración pública, los administradores y los partidos políticos; las formas de reclutamiento, selección y permanencia de las élites burocráticas; las relaciones que guarda la administración pública con los otros poderes, los grupos de interés, los contratistas gubernamentales, los medios masivos y la ciudadanía; la formulación y evaluación de las políticas públicas; la transferencia de tecnologías de la empresa privada; la nueva administración pública en una economía regida por el mercado, y los efectos de esta privatización en el poder político y burocrático, por sólo citar algunos temas recientes o poco investigados en México.

Asimismo, en contraste con la experiencia estadunidense, adquiere relevancia el problema de una cultura política, heredada de la Colonia, que persiste en las tendencias al uso de cargos y recursos públicos como patrimonio propio; a la indiferencia frente a la opinión pública y el sentir popular; a la perpetuación de dinastías político-burocráticas; al manejo

51 Lo que resulta natural, dado que el estudio actual de la administración pública en México se inició cuando esta corriente estaba en su apogeo, con autores que desde los cuarenta han tenido gran trascendencia como Gustavo Martínez Cabañas, Álvaro Rodríguez Reyes, Miguel F. Duhalt Krauss, y se prolonga hasta Ignacio Pichardo Pagaza y Alejandro Carrillo Castro.

prebendario de presupuestos, concesiones y servicios, prácticas todas contrarias a la democracia y a una administración-pública racional y eficiente. He aquí una agenda para la investigación que parece surgir de la lectura de estos *Clásicos*... y de los cambios efectuados en esta última década, cuyas consecuencias apenas comienzan a vislumbrarse.

Por otra parte, en la presente obra pueden encontrarse paradigmas de lo que debe ser una administración pública en la sociedad democrática y en la economía de mercado, pero sin ignorar que los valores administrativos son excluyentes o contradictorios entre sí. Por ejemplo, los valores de acceso democrático a los cargos públicos y de control partidista se contraponen con el mérito y la neutralidad política; la eficiencia, el racionalismo y la profesionalización con la equidad, la sensibilidad política y la "burocracia representativa". Por eso, su significación es relativa a la situación y al propósito que se persigue. En una burocracia fuertemente tecnocrática podría ser valiosa la búsqueda de mayor control partidista, equidad y sensibilidad social, mientras que en una administración politizada y partidista puede ser una necesidad la eficiencia, la profesionalización y la neutralidad política. Lo importante es que la administración se desempeñe eficazmente conforme a la voluntad de la mayoría; tratar de hacer compatibles, corno lo propuso Wilson, la democracia y la eficiencia.

De cualquier manera, en un tiempo de búsqueda corno el que parece vivir el país, la publicación de estos *Clásicos de la administración pública* aporta elementos de inspiración para el estudio y debate acerca de la administración pública mexicana, no obstante que históricamente el reto de México ha sido en esencia diferente al afrontado por los Estados Unidos: cómo construir una administración pública profesional, eficiente, sensible, responsable y honrada en una sociedad cuya desigualdad extrema es la fuente primaria del abuso, prodigalidad e ineficiencia de la burocracia.

PREFACIO

Aunque los compiladores podemos ser criticados –y esperamos serlo– por haber excluido este o aquel artículo o escritor, difícil sería criticarlos honradamente por nuestras inclusiones. Los autores elegidos se -encuentran entre los más frecuentemente citados y publicados de quienes practican la administraci6n pública o la enseñan. La idea básica de este libro fue, sencillamente, presentarlos juntos.

La selección está dispuesta en orden cronológico a lo largo del periodo que va desde Woodrow Wilson en 1887 hasta Deíl S. Wright en 1996. Cuando se la lee en este orden, la colecci6n ofrece un sentido de la continuidad del pensamiento de esta disciplina y muestra cómo los diversos escritores y temas literalmente se han edificado unos sobre otros. Esto también facilitará introducir los temas representativos de una década en particular. Obviamente, muchos autores han salvado las décadas con sus colaboraciones a la bibliografía de esta disciplina; sin embargo, las selecciones aquí reproducidas deben verse y discutirse en su contexto hist6rico. Aunque muchas de las selecciones pueden parecer sumamente antiguas para un público estudiantil, no se piense ni por un momento que ya están obsoletas. Se les ha considerado clásicas por su continuado valor para cada generación.

En total suprimimos siete de los 51 artículos de la tercera edici6n. Sin embargo, en las introducciones sí se conservaron los estudios sobre los autores suprimidos (Lilienthal, Long, Seckler-Hudson, Parkinson, Peter y Hull, Wildavsky [sobre la evaluaci6n] y Weiss). Lamentamos mucho esas supresiones... pero, sencillamente, teníamos que dejar es- pació a 10 selecciones nuevas. Ocho de ellas son de los años noventa (Stivers, Barzelay, Sharkansky, Joyce, el National Performance Review Report, Kettl, Holzer e Ingraham). También hemos añadido artículos del Informe de la Comisión Hoover de 1949 y de *Systematic Thinkingfor Social Action*, de Alice Rivlin (1971).

Las siguientes personas nos ayudaron de diversas maneras en la preparaci6n de ésta y de anteriores ediciones y se han ganado nuestro

agradecimiento: Lawrence Korb, de la Institución Brookings; Sam Overman y Robert Gage, de la Universidad de Colorado en Denver; Howard McCurdy, David H. Rosenbloom y Bernard Ross, de la American University; Katherine Naff y Ray Pomerleau, de la Universidad Estatal de San Francisco; G. Ronald Gilbert, de la Universidad Internacional de Florida; J. Steven Ott, de la Universidad de Utah; Delores Foley, de la Universidad de Hawai; Harry A. Bailey, de la Universidad Temple; Anita Caivara, Breena Coates, Donald Goldstein, Lawrence Howard, Kevin Kearns, Jerome McKinney, Lou Picard y Harvey L. White, de la Universidad de Pittsburgh; Norma Riccucci y Frank J. Thompson, de la Universidad Estatal de Nueva York en Albany; E. W. Russell, de la Universidad Monash, de Melbourne, Australia; Peter Foot, del Real Colegio Naval, de Greenwich, Reino Unido; Jerry McCaffery, de la Escuela Naval para Pos graduados; Geert Bouckaert, de la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica; Ari Halachmi, de la Universidad Estatal de Tennessee; Larry Terry, de la Universidad Estatal de Cleveland; Beverly Cigler, de Penn State/Harrisburg; Mark Holzer, de Rutbers/Newark, y Kenneth Warren, de la Universidad de St. Louis.

También queremos agradecer los útiles consejos de muchos usuarios anteriores e instructores experimentados, entre ellos Carl Bellone, de la Universidad Estatal de California en Hayward; Richard Chakerian, de la Universidad Estatal de Florida; DonnaCofer, de la Universidad Estatal del Sudoeste de Missouri; Susan Cox, de la Universidad Estatal de California en Long Beach; James Glass, de la Universidad Estatal del Norte de Texas; Andrew McNitt, de la Universidad del Este de lllinois; Robert Miewald, de la Universidad de Nebraska en Lincoln; Phillip Russo, de la Universidad de Miami; Howard Balanoff, de la Universidad de Texas; Stephen E. Condrey, de la Universidad de Georgia; David H. Davies, de la Universidad de Toledo; Andrew Glassberg, de la Universidad de Missouri en St. Louis; Donald Kettl, de la Universidad de Wisconsin en Madison; Greg Protasel, de la Universidad de Alaska en Archorage, y JohnStewart, de la Universidad Estatal de Pennsylvania.

PRÓLOGO

(Éste es buen momento para leer *Clásicos de la administración pública.* El campo de la administración pública se ve atacado tanto por los especialistas como por el público en general. La confianza de la población en la capacidad del gobierno para desempeñar sus actividades de manera eficiente y responsable sigue en un punto bajo/Los economistas que aportan teorías sobre los asuntos públicos dan credibilidad científica al concepto general de que las empresas en un mercado competitivo siempre se desempeñan mejor que las oficinas gubernamentales. Los asesores y algunos funcionarios que ocupan puestos de elección popular atacan la administración pública con el propósito de "reinventar" al gobierno. Por todo el mundo, las responsabilidades gubernamentales se reducen, se privatizan o se ceden como parte de un movimiento general tendiente a limitar la esfera de la administración pública.

Esta antología pretende recordar a los lectores que aún puede aprenderse mucho estudiando la base del conocimiento de la disciplina. Desde los primeros intentos por establecer las capacidades del Estado administrativo hasta los actuales esfuerzos por limitarlas.iel ámbito de la administración pública ha reunido un *corpus* impresionante de conocimiento; el esfuerzo por recabarlo, empezando por la concepción de la disciplina misma hace más de 100 años, ha ido dirigido hacia un objetivo primordial: reformar la administración pública de manera que el gobierno sea un servidor más eficiente de la sociedad.

Al principio, cuando algunos estudiosos, como Woodrow Wilson y Max Weber, empezaron a investigar los acontecimientos ocurridos dentro de la rama ejecutiva del gobierno, el problema central al que se enfrentaron los reformadores fue la falta de capacidad administrativa. Las organizaciones gubernamentales eran pequeñas, mal administradas y con frecuencia corruptas. Necesitaban una reorganización. La administración pública apareció como un campo de estudio que intentaba reformar las oficinas y las instituciones haciendo más profesional su administración. Por definición, una profesión es un campo cuyos practicantes se preparan para su trabajo aprendiendo capacidades y

métodos especializados, además de los principios científicos, históricos y culturales en que se basan. La administración pública no es una profesión, como el derecho o la medicina, cuyo ejercicio requiere previamente procedimientos estrictamente regulados por exámenes especiales o de licencia. Es profesional en el sentido de que se apoya en un cuerpo de conocimientos que no es fácil de obtener "sobre la marcha". Hay que aprender ese cuerpo de conocimiento; un administrador que practique su labor sin él no tendrá más éxito que un ingeniero ignorante de la mecánica.

Este libro ofrece una guía importante de las bases tempranas del conocimiento que apoyan la práctica de la administración pública. Los descubrimientos del primer periodo de estudio, cuando los reformadores trataron de aumentar las capacidades administrativas, siguen siendo aplicables el día de hoy. Los administradores públicos aún tienen que organizar programas, dar órdenes, tomar decisiones, preparar presupuestos y motivar eficazmente a sus trabajadores. Un gobierno cuyos funcionarios no comprendan estas capacidades administrativas básicas no será un gobierno moderno, por muy extensamente reinventado o privatizado que sea.

El ámbito de la administración pública ha apilado un cuerpo considerable de conocimiento en sus 100 años de historia, el cual enfoca tales cuestiones. En este volumen pueden encontrarse las obras clásicas. Los lectores podrán hojear el célebre ensayo de Max Weber sobre la burocracia y el estudio de Robert Merton sobre sus disfunciones. Podrán revisar el consejo de Luther Gulick acerca de los principios de la administración y los atisbos de Chester Barnard respecto de las organizaciones informales. Podrán escuchar a Mary Parker Follett cuando explica cómo deben darse órdenes. Podrán escudriñar las teorías sobre motivación humana de A. H. Maslow y Douglas McGregor, y la ciencia de la toma de decisiones incremental de Charles Lindblom. Selecciones corno éstas son tan aplicables hoy como cuando fueron escritas, hace ya muchos decenios.

En el principio, la administración pública consistía, en gran parte, en métodos semejantes. Esta fase del desarrollo de la administración pública ha llegado a su fin. Quienes la practican se han apartado del gobierno como de un monstruo. Ha terminado la fase de construcción que hizo tan urgentes las muchas teorías iniciales acerca de la administración pública. La administración pública está empequeñeciéndose, se está

haciendo más ligera, más sensible y, como muchas otras tecnologías, más complicada.

Cuando las dependencias gubernamentales empezaron a prestar servicios al público en gran escala, la mayoría de la gente se contentó con recibir una simple ayuda. A las personas con un estilo de vida rudimentario, los sencillos servicios que el gobierno prestaba les parecían mejores que la carencia total de dichos servicios. Al modernizarse las sociedades, el público empezó a pedir niveles más altos de refinamiento, lo cual transformó el funcionamiento de la administración pública, así como el progreso tecnológico alteró la operación técnica de máquinas como el automóvil: un administrador público que sólo esté capacitado en el antiguo sistema de administración no resulta más útil que un mecánico que sólo sepa reparar automóviles de hace 40 años.

Los administradores públicos modernos deben aprender más: deben conocer métodos más sutiles de administración y ser más responsables ante quienes ocupan puestos de elección popular y ante la gente a la que sirven. Por fortuna, *Clásicos de la administración pública* también ofrece consejos al respecto.

La nueva administración pública consiste en una variedad de recursos destinados a lograr un mejor desempeño de las dependencias del gobierno. Comprende formas innovadoras de organización, como las presentadas hace casi 30 años por Warren Bennis. Incluye la administración de recortes como hace 20 años la explicó Charles Levine. También contiene nuevos métodos de descentralización, nuevas técnicas de seguimiento y nuevos procedimientos para crear trabajo en equipo dentro de las antiguas jerarquías gubernamentales. Y, lo de mayor importancia: incluye toda una variedad de enfoques agrupados bajo la consigna general de "reinventar" el gobierno. Dichos enfoques tienden sobre todo a la creación de incentivos, como la competencia, que ayudan a los administradores públicos a mejorar su desempeño. Asimismo, [ay Shafritz y Albert Hyde han recabado las obras más importantes que tratan de la mejora de la administración gubernamental, publicadas muchas de ellas en los últimos 10 años.

Aún queda otro importante campo de conocimiento. La administración pública no sólo consiste en buena gestión: también en buen gobierno. La administración pública es parte de los medios por los cuales el pueblo tomó y aplicó decisiones colectivas acerca de cómo se deberá

administrar la sociedad. Las decisiones colectivas enfocan cuestiones como la cantidad de contaminación del aire que la población está dispuesta a tolerar; enfocan la redistribución del ingreso y la certificación de las personas elegibles para recibirlo; determinan los medios por los cuales se definen y prohíben los actos delictuosos. Las decisiones colectivas y su aplicación difieren fundamentalmente de la compra y venta de bienes por empresas privadas.

Los administradores públicos necesitan comprender su función, no sólo de administradores de programas sino también de participantes en el proceso de gobierno. Los administradores públicos ejercen considerable discrecionalidad en su trabajo, desde las decisiones que tornan hasta las organizaciones que diseñan. Y lo hacen ante la mirada exigente de la población.

Comprender la administración pública corno una cuestión de autoridad tiene sus raíces en las obras de Dwight Waldo y Paul Appleby, publicadas hace casi 50 años. Puede encontrarse esa comprensión en obras clásicas, corno el ensayo de Graharn Allison sobre las diferencias entre la administración pública y la privada, en la obra de David Rosenbloom acerca de la base jurídica de la administración pública, yen la continua búsqueda de una teoría apropiada de la ética administrativa. Una vez más, Shafritz y Hyde han reunido las obras más importantes en este aspecto.

Lo ideal sería que los practicantes leyeran extensamente antes de contraer responsabilidades públicas. Que leyeran todos los clásicos de la administración pública en los textos originales. Ya en la realidad, quienes practican la administración pública no tienen tiempo de hacerlo, en especial en una época en que las escuelas de los asuntos públicos exigen que sus estudiantes dominen otros temas, corno estadística y microeconomía. Shafritz y Hyde han prestado un gran servicio a la comunidad al reunir los clásicos de la administración pública en un volumen accesible. Y, al hacerlo, han creado un clásico por méritos propios. Nadie debe tratar de practicar la administración pública sin antes haber leído este libro.

HOWARD D. MCCURDY
Universidad de Washington
(1995-1996)
The American University

PRIMERA PARTE

LAS PRIMERAS VOCES

Los escritos sobre administración pública se remontan a los tiempos bíblicos y aun más atrás. Los antiguos egipcios y babilonios nos legaron considerables consejos acerca de las técnicas de gobierno y administración. También lo hicieron los antiguos chinos, griegos y romanos.' Las técnicas modernas de administración van desde el uso del personal por Alejandro Magno- hasta los métodos de la línea de montaje del arsenal de Venecia." desde las teorías de Nicolás Maquiavelo respecto de la naturaleza del liderazgo! hasta la propuesta de la división del trabajo de Adam Smithj" y desde la afirmación de Robert Owen de que se debía prestar tanta atención a las "máquinas vitales" (los empleados) como a las "máquinas inanimadas"[6] hasta el alegato de Charles Babbage de que existían "principios básicos de administración"," Es posible encontrar la

1 Para historias de la administración pública antigua, véase: WilliarnC. Beyer, "The Civil Service of the Ancient World", en *Public Administmtion Reoieto* 19, primavera de 1959; Michael T. Dalby y Michael S. Wethman (comps.), *Bureaucracy in Historical Perspective,* Glenview, IL, Scott, Foresman, 1972; E. N. Gladden, *A History oj Public Administration: Volume* 1. *From the Earliest Times to the Eleventh Century,* Londres, Frank Cass, 1972.

2 William W. Tarn, *Alexander the Great,* Boston, Beacon Press, 1956; Donald W. Engels, *Alexander the Great and the Logistics oj the Macedonian Army,* Berkeley, University of California Press, 1978.

3 Frederic Chapin Lane, *Venetian Ships and Shipbuildere oj the Renaissance,* Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1934.

4 Véanse *Los discursos,* 1513, y *El príncipe,* 1532, de Maquiavelo. Para una evaluación moderna, véase Antony [ay, *Management and Machiallelli: An [nquin) into the Politics of Corporate Lije,* Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1967.

5 Véase *La riqueza de las naciones,* 1776, de Smith, cap. 1. [Hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica.]

6 Robert Owen (1771-1858) fue un industrial, reformador social y socialista utópico galés, uno de los primeros escritores en considerar la importancia del factor humano en la industria. Sus comunidades modelo, New Lanark en Escocia y New Harmony en Indiana, se encontraron entre las primeras que adoptaron un enfoque moderno de la administración de personal. Como biografías, véanse J. F.C. Harrison, *Questjor the New Moral World: Robert Ouxn and the Otoenites in Britain and America,* Nueva York, Scribner's, 1969, y Sidney Pollard (comp.), *Robert Owen, Prophet ojthe Poor,* Lewisburg, Pa., Bucknell University Press, 1971.

7 Charles Babbage (1792-1871) es el inventor inglés más conocido, pues se le considera el "padre" de la computadora moderna; pero también se basó en los conceptos de la línea de montaje de Adam Smith y se anticipó a las técnicas de administración científica

mayor parte de los conceptos modernos de administración y liderazgo ya planteados por uno u otro de los escritores del mundo clásico, medieval y premoderno. Sin embargo, lo que aquí nos ocupará no es la prehistoria de la administración moderna, sino la disciplina académica y la especialidad laboral que constituyen la administración pública en los Estados Unidos.

LLAMADA PARA UNA NUEVA DISCIPUNA SOBRE UNA CORRIENTE GUBERNAMENTAL

Si bien Alexander Hamilton," Thomas [efferson,? Andrew [ackson"? y otros personajes notables del primer siglo de los Estados Unidos trataron el problema de llevar los asuntos administrativos del Estado, no es sino hasta 1887 que encontramos una afirmación formal de que la administración pública debía ser un campo autoconsciente y profesional. De ahí que nuestra primera selección sea el célebre ensayo de 1887 "El estudio de la administración", de Woodrow Wilson. Aunque en su momento recibió poca atención, se ha vuelto habitual remitir a él los orígenes de la administración pública como disciplina académica.

Aunque después Woodrow Wilson (1856-1924) sería presidente, primero de la Asociación Estadunidense de Ciencias Políticas, luego de la Universidad de Princeton y finalmente de los Estados Unidos, a mediados del decenio de 1880 era un joven y esforzado instructor en el Colegio Femenino de Bryn Mawr. Durante ese tiempo trabajó en varios libros de texto, hoy hace mucho olvidados; escribió piezas literarias bajo un seudónimo (todas las cuales fueron rechazadas) y un ensayo político que

de Frederick W. Taylor. Véase su obra *On the Economy of Machinery and Manufactures,* Londres, Charles Knight, 1832.

8 Véanse Lynton K. Caldwell, "Alexander Hamilton: Advocate of Executive Leadership", en *Public Administration Reuieui* 4, núm. 2, 1944; Lynton K. Caldwell, *The Administrative Theories of Hamitton and JefJerson,* Chicago, University of Chicago Press, 1944, y Leonard D. White, *The Federalists: A Study in Adminisiratíne HistonJ,* Nueva York, Macmíllan, 1948.

9 Véanse Lynton K. Caldwell, "Thomas Jefferson and Public Administration", en *Public Administration Reuieto* 3, núm. 3, 1943, Y Leonard D. White, *The Jeffersonians:* A *Stlldy in Administrative History 1801-1829,* Nueva York, Macmillan, 1951.

10 Véanse Albert Sornit, "Andrew [ackson as Admínistrator", en *Public Administration Remeto* 8, verano de 1948, y Leonard D. White, *The Jacksonians:* A *Stlldy in Administratite HistortJ,* 1829-1861, Nueva York, Macmíllan, 1954.

sigue siendo su colaboración más duradera como politólogo. El 11 de noviembre de 1886 Wilsonescribió al director del *Political 5cience Quurterly,* a quien había entregado su artículo. En su carta Wilson afirmaba que su trabajo, al que consideraba como una "introducción semipopular" a los estudios administrativos, terna objetivos en verdad modestos. Hasta dijo que su obra acaso fuera" demasiado ligera"." Resulta irónico que, casi 100 años después, la Sociedad Estadunidense para la Administración Pública lanzara un proyecto de Agenda del Centenario para identificar las cuestiones fundamentales de esta disciplina y citara la publicación del ensayo de Woodrow Wilson, diciendo que" en general se le consideraba como el comienzo de la administración pública como campo específico de estudio".[12]

En "El estudio de la administración" Wilson intentó nada menos que renfocar la ciencia política. En vez de preocuparse por las grandes máximas de las verdades políticas perdurables, sostuvo que las ciencias políticas debían concentrarse en cómo se administran los gobiernos. Esto era necesario porque, en sus propias palabras, "está volviéndose más difícil *aplicar* una constitución que crearla".

Wilson pedía que el estudio de la administración pública enfocara no sólo los problemas de personal, como lo habían propuesto muchos otros reformadores de su época, sino también la organización y la administración en general. El movimiento reformista de la época, que en fecha reciente había logrado que se aprobara la primera legislación duradera de reforma del servicio civil federal, la Ley Pendleton de 1883, tenía un programa que empezaba y terminaba con los nombramientos con base en el mérito. Wilson trató de llevar un paso más allá las preocupaciones de la administración pública, investigando la "organización y los métodos de nuestras oficinas gubernamentales", con vistas a determinar" primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas legítimas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía". A Wilson le interesaban la eficiencia y la economía de las organizaciones; es decir, la productividad en su formulación más simplista. ¿Qué podría ser más actual?

11 La carta de Wilson fue reproducida por el *Political Science Quarterli],* diciembre de 1941.

12 James Carroll y Alfred Zuck, *"The Stlldy 01 Administration" Reuisited: Report on the Ceniennial Agendas Project,* Washington, D. C., American Society for Public Administration, 1985.

También se acredita a Wilson haber postulado en su ensayo la existencia de una distinción importante entre política y administración. Ésta era una táctica política (común y necesaria) del movimiento reformista, porque el argumento de que los nombramientos públicos debían basarse en la aptitud y el mérito y no en el partidarismo necesariamente debía sostener que la "política" estaba fuera de lugar en el servicio público. Al establecer lo que llegó a conocerse como la dicotomía entre política y administración, Wilson en realidad estaba refiriéndose a la política "partidista". Aunque muchos no notaron esta sutileza, los principales temas de Wilson -que la administración pública debía basarse en una ciencia de la administración y separarse de la política tradicional- cayeron en un fértil terreno intelectual. Las ideas de este profesor, por entonces desconocido, llegarían a ser el dogma de esta disciplina, y así siguieron hasta después de la segunda Guerra Mundial. Y aunque ya no sean un dogma, siguen teniendo gran influencia y son absolutamente esenciales para comprender la evolución de la administración pública."

13 Para descripciones de la influencia del ensayo de Wilson, véanse Louis Brownlow, "Woodrow Wilson and Public Administration", en *Public Administration Reoieui 16*, primavera de 1956; Richard J. Stillmann U, "Woodrow Wilson and the Study of Admínistration: A New Look at an Old Essay", en *American Political Science Reoieu:* 67, junio de 1973, y [ack Rabin y [ames S, Bowman (comps.), *Politics and Adminietration: Woodrow Wilson and American Public Administration,* Nueva York, Mareel Dekker, 1984. Sin embargo, estudiosos críticos han afirmado que la influencia de Wilson fue un fenómeno posterior a la segunda Guerra Mundial, y no contemporáneo. Paul van Riper observa que ninguno de los primeros estudiosos de la administración pública citó el ensayo de Wilson. En "The American Administrative State: Wilson and the Founders - An Unorthodox View", *Public Administration Reoieui* 43, noviembre-diciembre de 1983, escribe Van Riper: "En realidad, toda conexión entre el ensayo de Wilson y el ulterior desarrollo de la disciplina resulta pura fantasía. Un examen de las principales obras políticas y de ciencias sociales de la época transcurrida entre 1890 y la primera Guerra Mundial no mostrará ninguna cita del ensayo..." Entonces, ¿cómo llegó a ser tan influyente el ensayo de Wilson? Según Daniel W. Martin ("The Fading Legacy of Woodrow Wilson", en *Public Administration Review* 48, marzo-abril de 1988):"La sencilla respuesta, demasiado sencilla, es la elogiosa reproducción del artículo de Wilson en el número de diciembre de 1941 del *Political Science Quarterly.* Fue una obra maestra de relaciones públicas, completada con una copia fotostática de la carta de presentación de Wilson..." En lo sucesivo, el ensayo de Wilson, citado sólo modestamente en el periodo de entreguerras, llegarla a desempeñar su actual influencia.

EL CASO DE LA DICOTOMÍA ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN

Un examen crítico más cuidadoso de la dicotomía entre política y administración fue la obra de Frank J. Goodnow (1859-1939), *Politics and Administration,* publicada en 1900. Goodnow, uno de los fundadores y el primer presidente (en 1903) de la Asociación Estadunidense de Ciencias Políticas, fue una de las voces y de los autores más importantes del movimiento progresista de reforrna.> Según Goodnow, la administración moderna planteaba cierto número de dilemas que incluían funciones políticas y administrativas y que habían suplantado ya la preocupación tradicional por la separación de poderes entre las diversas ramas del gobierno. Política y administración podían distinguirse, afirmó, como lila expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad". Aquí reproducimos el ya clásico análisis de Goodnow acerca de la distinción entre política y administración. Obsérvese cómo el propio Goodnow tuvo que reconocer que cuando se separaba legalmente la función de la toma de decisiones política de la administración surgía una "tendencia a desarrollar extralegalmente el control necesario, por medio del sistema de partidos políticos".

EL IMPACTO DE LA ADMINISTRACIÓN CIENTÍFICA

Casi al mismo tiempo que Woodrow Wilson pedía una ciencia de la administración, Frederick W. Taylor (1856-1915), por su parte, efectuaba algunos de sus primeros experimentos en una acería de Filadelfia. Taylor, considerado generalmente como el "padre de la administración científica", fue el pionero del desarrollo de los estudios de tiempo y movimientos. Hoy, a menudo se dice que la administración científica es una administración seudocientífica, por su conceptualización de las personas como simples extensiones de las máquinas: como piezas humanas intercambiables de una gran maquinaria impersonal de producción. A partir de la premisa de que había "una manera óptima" de

14 Para algunas evaluaciones, véanse Charles G. Haines y Marshall E. Dimock (comps.), *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration: A Volume in Honor of Frank J. Goodnow,* Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1935, y Lurton W. Blassingame, "Frank J. Goodnow: Progresive Urban Reformer", en *North Dakota Quarterly,* verano de 1972.

realizar cualquier tarea, la administración científica trató de aumentar el rendimiento descubriendo métodos de producción más rápidos, más eficientes y que causaran menor fatiga. La labor del empresario científico, una vez descubierta la forma óptima, consistía en imponer este procedimiento a toda la fuerza de trabajo. De este concepto evolucionaría la teoría clásica de la organización. Si había una manera óptima de realizar cualquier tarea de producción, entonces debía haber en correspondencia alguna mejor manera de realizar una tarea de organización social. Se supuso que tales principios de organización social existían y sólo estaban aguardando ser descubiertos por medio de una diligente observación y un análisis científico.

Aunque el libro de Taylor de 1911, *Principies ofScientific Managemeni,*[15] es la obra por la cual se le conoce mejor, por alguna razón un tanto extraña, el crédito por acuñar el término *administración científica* no corresponde a Taylor, sino a un asociado suyo, Louis D. Brandeis (1856-1941). Brandeis, que después sería juez de la Suprema Corte de Justicia, necesitaba una frase pegajosa para describir las técnicas del nuevo estilo de administración de Taylor y de sus discípulos, mientras presentaba sus argumentos ante la Comisión Interestatal de Comercio, en contra de autorizar los aumentos de precios a los viajes por ferrocarril. En tono dramático Brandeis arguyó que los ferrocarriles podrían ahorrar "un millón de dólares diarios" si aplicaban los métodos de la administración científica. Aquellas audiencias de 1910, alas que se dio gran publicidad, causaron considerable sensación, ayudando a forjar la reputación de Taylor. Resulta irónico que Taylor se opusiera a esa frase al principio, pues le parecía demasiado académica. Pero pronto aprendió a aceptarla, y con él, el resto del país. En la primera mitad de este siglo, la administración científica era un evangelio, y Frederick W. Taylor fue su profeta.l''

La mayor popularidad de Taylor dentro del sector público surgió en 1912, después de que planteó sus ideas a un Comité Especial de la Cámara de Representantes para investigar los sistemas de Taylor y otros sobre administración de talleres. Aquí reproducimos una parte de ese

15 Nueva York, Harper and Bros., 1911. El otro libro importante de Taylor es *Shop Management,* Nueva York, Harper and Bros., 1903.

16 Para biografías, véanse Frank Barkley Copley, *FrederickW. Taylor: FatherofScientific Management,* Nueva York, Harper and Bros., 1923, y Subhir Kakar, *Frederick Taylor: A Study in Personality andInnotuuum,* Cambridge, Mass., MIT Press, 1970.

testimonio. La declaración general de Taylor acerca de los principios de administración científica se concentraba en lo que él llamó los deberes de la administración. Estos deberes incluían: 1) remplazar los tradicionales métodos aproximativos de realización del trabajo por métodos más sistemáticos y científicos para medir y administrar los diversos elementos del trabajo; 2) estudiar científicamente la selección y el desarrollo secuencial de los trabajadores, para asegurar la asignación óptima de trabajadores a cada función; 3) obtener la cooperación de los trabajadores para asegurar la plena aplicación de los principios científicos, y 4) establecer divisiones lógicas dentro de las funciones y responsabilidades de trabajo entre los trabajadores y la administración. Lo que hoy nos parece tan obvio en 1912 fue revolucionario.

REFORMA PRESUPUESTAL COMO BASE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tal vez el otro erudito más importante de esa temprana etapa de la administración pública, junto con Frank Goodnow (recuérdese que Woodrow Wilson cambió la academia por la política), fue William F. Willoughby (1867-1960). Fue miembro de la Comisión Taft de 1912, que convocó por primera vez a la integración de un sistema nacional presupuestario del Ejecutivo, y después fue director del Instituto de Investigaciones Gubernamentales, que llegaría a formar parte de la Institución Brookings. También desempeñó un papel clave en la redacción de la Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921, la que finalmente alcanzaría los objetivos de la Comisión Taft al establecer un sistema presupuestario del Ejecutivo al nivel nacional, junto con la Oficina del Presupuesto y la Oficina del Contador General.

Willoughby fue un prolífico escritor sobre mil cuestiones de administración pública. Estaba convencido de que ésta tenía aspectos universales, aplicables a todas las ramas del gobíerno.F'Su primer texto sobre administración pública" en realidad fue el primero de una trilogía que

17 Marshall Dimock, "W. F. Willoughby and the Adrninistrative Universal", en *Public Adminietratite Review* 35, septiembre-octubre de 1975.

18 Wilijam F. Willoughby, *Principies oi Public Administration*, Baltimore, The [ohns Hopkins Press, 1927.

cubriría las tres ramas del gobierno.'? Pero la que merece interés especial es su obra inicial acerca de la reforma presupuestaria. En 1918 Willoughby esbozó los avances que conducirían a la creación de los modernos sistemas presupuestarios en los gobiernos de los estados. En un fragmento de *The Movement for Budgetary Reform in the 5tates,20* Willoughby arguyó que la reforma presupuestaria incluiría tres líneas principales: 1) cómo permitirían los presupuestos el control popular; 2) cómo fomentarían los presupuestos la cooperación legislativa y ejecutiva, y 3) cómo asegurarían los presupuestos una mayor eficiencia administrativa. Esto resulta bastante profético si se consideran los titulares cotidianos acerca de las rebeliones de los contribuyentes, los movimientos por la "Proposición 13" y otras formas de leyes de limitación a los gastos y los ingresos (primera línea: control popular); luchas constantes entre las ramas ejecutiva y legislativa por el control presupuestario, los déficit y los presupuestos equilibrados (segunda línea: cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo); y la eficiencia -o la falta de ella- de sistemas presupuestarios sobrecargados que mantienen ciertas prácticas empresariales (tercera línea: eficiencia administrativa).

Estas primeras voces -las de Wilson, Goodnow, Taylor y Willoughby- ejercieron profunda influencia sobre el desarrollo de la administración pública. Para empezar, identificaron muchos de los temas vitales que serían parte permanente de la administración pública moderna como campo de estudio. Pero, aún en mayor grado, sus obras fueron proféticas, escritas en una época en que el empleo y el presupuesto gubernamentales todavía estaban en niveles muy bajos. Al comenzar el siglo XX, los gobiernos federal, estatales y locales incluían entre todos poco más de un millón de empleados. El total de gastos gubernamentales era de menos de 1500 millones de dólares. En el decenio de 1920, el empleo gubernamental se había triplicado y los gastos eran apenas inferiores a los 9 000 millones.P La moderna administración pública se fundaría en una escala sin precedente en la breve experiencia de los Estados Unidos.

19 Los otros dos fueron *Principies ofJudicial Administration,* Washington, D. C., Brookings Institution, 1929, y *Principies of Legislative Organization and Administration,* Washington, D. C., Brookings Institution, 1936.

20 William F. Willoughby, *The Movement for Budgetary Reform in the States,* Nueva York, D. Appleton and Company for the Institute for Government Research, 1918, pp. 1-8.

21 Saloman Fabricant, *TIte Trend ofGot7emment Actit7ihj in the United States Since 1900,* Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1952, pp. 11-24.

En resumen, la administración pública habría de ser un campo de estudio no acerca de una función o de una empresa, sino, antes bien, de todo un gran sector de lo que crecería hasta constituir la economía más grande y de mayor influencia que jamás hubiese visto el mundo.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBUCA y LA NUEVA FUNCIÓN DEL GOBIERNO

El fin de la primera Guerra Mundial marcó el principio de un proceso de cambio en la administración pública. Al concluir todas las guerras anteriores, el gobierno de los Estados Unidos había vuelto rápidamente a sus niveles mínimos. Sin embargo, esta vez el alcance y la influencia del gobierno en la vida estadunidense no disminuyeron. Los Estados Unidos estaban cambiando: de ser una sociedad agrícola rural pasaban a ser una nación industrial urbana. Esto requirió una considerable respuesta de la administración pública, porque se establecieron muchas nuevas funciones y programas. El número de carreteras asfaltadas se decuplicó durante los años veinte, se instalaron sistemas de administración del tráfico en las ciudades y muchos estados impusieron exámenes para obtener una licencia de conducir. Al hacerse cada vez más urbana la población, se necesitaron generosos programas de parques públicos y recreos, y de obras, salud y seguridad públicas. La administración pública como actividad estuvo en auge durante los años veinte. La respuesta del gobierno federal a la Gran Depresión de los años treinta hizo que la administración pública pareciera tanto más omnipresente como parte de la vida estadunidense.P

Los teóricos de la administración pública como Dwight Waldo,[23] Vincent Ostrom,[24] Nicholas Henry> y Howard McCurdy[26] describieron la

[22] Para explicaciones del crecimiento del gobierno durante los años veinte, véase Geoffrey Perrett, *America in the Tioenties: A Historu,* Nueva York, Simon and Schuster, 1982.

[23] Dwight Waldo, *TheAdminístmtite State: A Study af the P.alitical Theary of American Public Administratian,* Nueva York, Ronald Press, 1948.

[24] Vincent Ostrorn, *The Intel1ectllal Crisis in American Public Administratian,* ed. rev., Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1974.

[25] Nicholas Henry, *Public Administratian and Public Affairs,* Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1975.

[26] Howard E. McCurdy, *Public Administratian:* A *Bibliagraphic Guide to the Literature,* Nueva York, Marcel Dekker, 1986.

pauta de desarrollo de la administración pública entre las dos guerras mundiales como un "periodo de ortodoxia". Los lemas de esta ideología ortodoxa sostenían que "verdadera democracia y verdadera eficiencia son sinónimos, o al menos reconciliables";[27] que la obra del gobierno podía dividirse limpiamente entre toma de decisiones y ejecución, y que la administración era una ciencia cuyos principios se podían descubrir. La huella inicial del movimiento por una administración científica, el movimiento político de la reforma progresista y la dicotomía entre política y administración se convirtieron en los focos centrales para la administración pública, tanto como profesión cuanto como campo de estudio.

Un nexo vital para el estudio de la administración fue su preocupación -en realidad, casi obsesión- por la organización y elcontrol. Por definición, el control se incluiría en la estructura y el diseño organizacionales para asegurar, a la vez, responsabilidad y eficiencia. De hecho, los primeros teóricos de la adminis tración supusieron que organización y control eran virtualmente sinónimos. Recuérdese que los conceptos administrativos tradicionales se basaban en modelos his tóricos, aportados por los militares y por la Iglesia católica, que consideraban el conflicto entre organizaciones como una desviación que debía ser severamente castigada. Cuando las unidades gubernamentales eran pequeñas, menos significativas y relativamente provincianas, la administración de sus organizaciones tenía menores consecuencias. Sin embargo, al aumentar el tamaño, el alcance y el nivel del esfuerzo, aumentaron las presiones que exigían mejores organización y control. Bajo la influencia del movimiento por una administración científica, la administración pública se preocupó cada vez más por comprender las formas burocráticas de organización. La división del trabajo; el alcance del control; la jerarquía organizativa y la cadena de mando; los sistemas de información; la departamentalización, y el desarrollo de reglas, medidas políticas y procedimientos en operación pasaron a ser preocupaciones críticas para los analistas y los practicantes de la disciplina.

La burocracia surgió corno aspecto dominante del mundo contemporáneo. Virtualmente por doquier, tanto en las naciones desarrolladas como en las naciones en desarrollo, la vida económica, social y política se vio extensa y crecientemente influida por las organizaciones burocráticas. La burocracia (aunque el término a menudo se emplea como in-

[27] Waldo, *The Adminísmüire State*, p. 206.

vectiva general para referirse a cualquier organización que se considere ineficiente) es un término más adecuadamente empleado para referirse a un conjunto específico de disposiciones estructurales. También puede emplearse como referencia a tipos específicos de conducta: algunas pautas de las cuales no se restringe a las burocracias formales. En general, se supone que las características estructurales de las organizaciones correctamente definidas como "burocráticas" influyen sobre la conducta de las personas -sean clientes o burócratas- que interactúan con ellas.

LA TEORÍA DE LA BUROCRACIA

El pensamiento contemporáneo ala largo de estos lineamientos empieza con la obra del brillante sociólogo alemán Max Weber (1864-1920). Su análisis de la burocracia, publicado en 1922, después de su muerte, sigue siendo la declaración del tema que más influencia ha ejercido: el punto de partida de todos los análisis ulteriores. Basándose en estudios de las antiguas burocracias de Egipto, Roma, China y el Imperio bizantino, así corno de otras más modernas que surgieron en Europa durante los siglos XVIII y XIX, Weber empleó un enfoque de "tipo ideal" para extrapolar del mundo real el núcleo central de los aspectos característicos de la forma burocrática más plenamente desarrollada de organización. El ensayo de Weber, "Burocracia", que aquí reproducimos, no es una descripción de la realidad ni una declaración de preferencia normativa. Es, sencillamente, una identificación de las principales variables o rasgos que caracterizan a las burocracias. El hecho de que tales rasgos acaso no estén, todos ellos, presentes en una organización dada no implica necesariamente que la organización no sea burocrática. Puede tratarse de una burocracia inmadura, aún no plenamente desarrollada.

La obra de Weber acerca de la burocracia se tradujo al inglés y fue de fácil acceso sólo hasta 1946, y, no obstante, su influencia fue fenomenal. Habitualmente llamado el "padre" de la sociología moderna, Weber subrayó un nuevo rigor metodológico que podría hacer avanzar el estudio de las organizaciones. El propio Weber desempeñó un papel importante participando en la redacción de una constitución para la República de Weimar en Alemania, poco antes de su muerte, en 1920. La experiencia de la malhadada República de Weimar, ciertamente no atribuible en nada a Weber, tal vez añadiera otro punto de apoyo a la

afirmación de Woodrow Wilson de que es más difícil aplicar una constitución que redactarla. Sin embargo, la claridad y las cualidades descriptivas del análisis de las organizaciones burocráticas hecho por Weber ofreció tanto a los teóricos ortodoxos como a los críticos un punto de referencia desde el cual evaluar los efectos buenos y malos de las estructuras burocráticas.

UN PRIMER UBRO DE TEXTO SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBUCA

Aunque Woodrow Wilson aportó la razón de ser de la administración pública corno disciplina académica y especialidad profesional, le quedó reservado a Leonard D. White (1891-1958) articular con mayor claridad sus objetivos preliminares. Siendo comisionado del Servicio Civil de los Estados Unidos de 1934 a 1937, White pasó la mayor parte de su carrera en la Universidad de Chicago." En el prólogo a su libro pionero de 1926, *Introduction to the 5tudy of Public Administration,* primer texto de este tema, hizo cuatro suposiciones críticas que formaban la base del estudio de la administración pública: 1) la administración es un proceso unitario que se puede estudiar de manera uniforme en los ámbitos federal, estatal y local; 2) la base del estudio es la administración, no el derecho; 3) la administración sigue siendo un arte, pero el ideal de su transformación en ciencia es factible y, a la vez, digno de hacerse, y 4) el reconocimiento de que la administración *11* se ha convertido y continuará siendo el meollo del problema del gobierno moderno".29 Hemos reproducido el prólogo y el primer capítulo del libro de White de 1926, el cual, durante cuatro decenios y cuatro ediciones, ha sido el más influyente de todos los textos sobre administración pública."

El texto de White fue notable por su moderación, por no adoptar un enfoque prescriptivo, corno de libro de recetas de cocina. White reconoció que la administración pública era ante todo un campo de estudio que

28 Para apreciaciones de las variadas contribuciones intelectuales de White a la administración pública, véase John M. Gaus, "Leonard Oupree White 1891-1958", *Public Administration Review* 18, verano de 1958; Herbert], Storing, "Leonard O. White and the Study of Public Administration", *Public Administration Retneu:* 25, marzo de 1965.

29 Leonard D. White, *Inirodudion to the 5tl/dy of Public Administration,* Nueva York, Macmillan, 1926, p. viii.

30 La cuarta y última edición se publicó en 1955.

debía mantenerse cerca de la realidad: la de sus practicantes, en gran parte mal preparados, que aún profesaban una gran fe en el arte de la adminis tración. Y, lo que es aún más interesante, su libro evitaba la potencial trampa de la dicotomía entre política y administración. Al definir la administración pública subrayando la fase empresarial, dejó sin respuesta "la pregunta [de] hasta qué punto la administración misma participa en formular los propósitos del Estado",[31] Y evita toda controversia acerca de la naturaleza precisa de la acción administrativa.

PENSAMIENTO cRíTICO ACERCA DE PERSONAS y DE CONDUCTA

En este primer libro de texto introductorio en administración pública el hincapié era decididamente "macro": término económico con frecuencia usado para describir la interacción entre los sistemas gubernamentales generales y sus partes. En aquellos primeros días también había una gran preocupación por las cuestiones "micro": cómo actuaban los individuos dentro de las organizaciones y cómo se tomaban decisiones. Mary Parker Follett (1868-1933)[32] hizo aportaciones considerables al intento de comprender el funcionamiento de las organizaciones. En realidad, podríamos decir que la voz de Mary Parker Follett fue una de las principales de lo que hoy se llamaría administración participatoria. Escribió acerca de las ventajas de ejercer el "poder con", en oposición al "poder sobre". Su "ley de la situación" fue administración de contingencia en sus orígenes humildes. Reproducimos aquí su análisis, "El modo de dar órdenes", que llama la atención hacia problemas causados cuando los papeles de superior y de subordinado menoscaban la productividad de la organización.

Follett fue una de las primeras en enfocar la teoría de individuos dentro de organizaciones. Pero fue a finales de los años veinte y comienzos de los treinta cuando se emprendieron los experimentos Hawthorne en

31 White, p. 2.

32 Para sus documentos reunidos, véase Henry C. MetcaUy Lyndall Urwick (comps.), *DynamicAdministration: The Collected Papers ofManJ Parker Fol1ett,* Nueva York, Harper and Bros., 1942; para una apreciación de sus aportaciones, véase Elliot M. Fox, "Mary Parker Fol1ett: The EnduringContl'ibution", *Public AdministrationReoieur* 28, diciembre de 1968.

los Hawthorne Works de la Western Electric Company, cerca de Chicago. Este estudio, el más célebre de la administración jamás hecho, fue dirigido por Elton Mayo (1880-1949)[33] y sus asociados de la Escuela de Administración de Negocios de Harvard. La serie de experimentos -que duró toda una década- comenzó como algunos exámenes tradicionales de administración científica acerca de la relación entre el ambiente laboral y la productividad. Pero los experimentadores, al principio incapaces de explicar los resultados de sus hallazgos, literalmente tropezaron con un descubrimiento que hoy parece obvio: que las fábricas y otros lugares de trabajo son, ante todo, lugares sociales. Los trabajadores, como había sugerido Follett una década antes, respondían más a la presión de sus compañeros que a los controles de la administración. En general se considera que los estudios Hawthorne son la génesis de la escuela de relaciones humanas del pensamiento administrativo.P'

CRONOLOGíA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1776-1929

1776 Se firma la Declaración de Independencia.

Adam Smith, en *La riqueza de las naciones,* propone el principio de la capacidad de pago para fines de impuestos y analiza la organización óptima de una fábrica de alfileres: el planteamiento más célebre e influyente acerca de la proporcionalidad económica del sistema de fábrica y la división del trabajo.

1787 La Ordenanza del Noroeste establece: 1) que los estados futuros deberán entrar en la unión, y 2) la ayuda federal a las escuelas públicas locales.

La convención constitucional se reúne en Filadelfia.

1789 Se adopta la Constitución de los Estados Unidos.

El Congreso establece las primeras dependencias administrativas federales (los departamentos de Estado, Guerra, la Tesorería y la Oficina del Procurador General).

33 Para una biografía, véase Lyndall F. Urwick, *The Lije and Work 01 Elton Mayo,* Londres, Urwick, Orr and Partners, 1960.

34 La versión definitiva de los propios estudios se encuentra en F. J. Roethlisberger y WilliamJ. *Dickson,Management and the Worker,* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1939.

La Ley Judicial Federal crea la Suprema Corte; es organizada en 1790, con [ohn [ay como su primer presidente.

La ciudad de Nueva York se convierte en la primera capital de los Estados Unidos.

1790 El primer censo nacional fija la población en cuatro millones de habitantes; Filadelfia es la ciudad más populosa, con 42 000 personas.

La capital de los Estados Unidos se traslada de Nueva York a Filadelfia.

1791 Se completa la ratificación de la Declaración de Derechos (las diez primeras enmiendas) a la Constitución.

El Congreso aprueba la primera ley interna de ingresos: un impuesto a las bebidas destiladas.

El *Report on Manufactures* de Alexander Hamilton pide que el gobierno intervenga en la economía.

1800 La capital de los Estados Unidos se traslada de Filadelfia a Washington, D. C.

1803 La Suprema Corte afirma el derecho de revisión judicial en el caso *Marbury vs. Madison.*

1806 En el caso *Commonuiealtn vs. Pullis,* se decreta que los sindicatos son conspiraciones delictuosas, en el juicio de los zapateros huelguistas de Filadelfia.

1813 Robert Owen, en su "Discurso a los superintendentes de las fábricas", plantea la idea revolucionaria de que los administradores deben prestar tanta atención a sus "máquinas vitales" (los empleados) como a sus "máquinas inanimadas".

1814 Un presidente de los Estados Unidos (lames Madison) sale por última vez al campo de batalla como comandante en jefe de las fuerzas armadas en la Batalla de Bladenburg (Maryland). Los británicos derrotaron fácilmente a los estadunidenses y luego marcharon a incendiar la Casa Blanca.

1819 En el caso *McCulloch vs. Maryland,* la Suprema Corte establece la doctrina de los poderes constitucionales implícitos, y la inmunidad del gobierno federal a los impuestos estatales.

1823 Jeremy Bentham arguye que la función del gobierno consiste en tratar de hacer el mayor bien al mayor número.

1829 El presidente Andrew [ackson, en su primer mensaje anual al Congreso, justifica el sistema de premiar los servicios de partido con

empleos públicos *(spoils system)*, que luego estableció, afirmando que "los deberes de los funcionarios públicos son, o al menos reconocen ser, tan claros y sencillos que cualquier hombre inteligente puede calificar con facilidad para desempeñarlos [...]".

1832 El senador William L. Marey da un nombre a ese sistema cuando afirma en un debate del Senado que los políticos "no ven nada malo en la regla de que al vencedor corresponden los despojos *(spoils)* del enemigo".

1833 La "máquina analítica" de Charles Babbage es el primer aparato mecánico que contiene los elementos básicos de la computadora moderna.

1836 Alexis de Tocqueville publica *La democracia en América*,* su clásico estudio de las instituciones y la cultura política estadunidenses.

1840 El presidente Martin van Buren establece la jornada de trabajo de 10 horas para casi todos los empleados federales.

1842 En *Commonuiealtñ vs. Hunt*, la Suprema Corte de Justicia de Massachusetts emite la primera sentencia que establece la legalidad del derecho de los trabajadores a declararse en huelga para obtener salarios más altos.

1844 La Ley de Policía Municipal establece el Departamento de Policía de Nueva York; se dan facultades al alcalde para seleccionar a 200 oficiales que patrullen las calles las 24 horas del día.

1849 Se crea el Departamento del Interior.

1851 Massachusetts aprueba la primera ley que permite a los poblados emplear los impuestos sobre la renta para mantener bibliotecas gratuitas.

1862 La Ley Morill de Concesiones de Tierras establece dotaciones en favor de los colegios estatales de agricultura y de industria.

1863 Primera conscripción militar aplicada durante la Guerra Civil, que se podía evitar pagando a un sustituto.

1865 La ciudad de Nueva York establece el primer departamento de bomberos, con personal de tiempo completo.

Se ratifica la Decimotercera Enmienda, que suprime la esclavitud.

1868 El juez John F. Dillon emite su sentencia de que los gobiernos locales sólo pueden ejercer aquellas facultades que los estados les hayan concedido inequívocamente.

* Hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica.

Se ratifica la Decimocuarta Enmienda, según la cual ningún estado "privará a nadie de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso de ley".

El presidente Andrew Johnson es acusado por la Cámara de Representantes; se le juzga y queda absuelto por decisión del Senado.

El Congreso impone la jornada laboral de ocho horas para los obreros y mecánicos empleados por el gobierno federal.

1871 Un anexo de un proyecto de ley de asignaciones, con el que no tiene ninguna relación, permite al presidente U. S. Grant crear la efímera (1872-1873) primera Comisión del Servicio Civil federal.

La denuncia de la corrupción del Tammany Hall de Nueva York acaba por enviar a la cárcel a William *Boss* Tweed.

1881 El presidente James Garfield es asesinado por un buscador de empleos, perturbado mental.

1883 La Ley Pendleton crea la Comisión de Servicio Civil de los Estados Unidos.

1885 El capitán Henry Metcalfe, administrador de un arsenal del ejército, publica *The Cost 01 Manufactures and the Administration Of Workshops, Public and Private,* donde afirma que hay una "ciencia de la administración" basada en principios que se revelan a la observación diligente.

1886 El ensayo "The Engineer as an Economist", de Henry R. Towne, leído ante la American Society of Mechanical Engineers, propugna el movimiento por una administración científica.

Se forma la American Federation of Labor, con Samuel Gompers como presidente.

1887 El Congreso crea la Comisión Interestatal de Comercio, primera comisión reguladora federal.

El *Political Scíence Quarterly publica* "The Study of Administration", de Woodrow Wilson.

1888 El análisis del sistema políticoestadunidense, The *American Commonuiealth,* de lord James Bryce, dice que los gobiernos de las ciudades del país son un "rotundo fracaso".

1894 Se funda la National Municipal League, para luchar contra la corrupción de los gobiernos locales.

La Ley Dockery crea: 1) las primeras prácticas fiscales federales de contabilidad, y 2) la Oficina del Contralor de la Tesorería.

1899 La Liga Nacional Municipal publica la primera Carta de la Ciudad Modelo.

Herman Hollerith crea por vez primera, para la Oficina del Censo, las tarjetas perforadas utilizadas por las computadoras.

1900 *Politics and Administration,* de FrankJ. Goodnow, ofrece la primera definición de la dicotomía entre política y administración.

1901 La ciudad de Gálveston, Texas, devastada por un huracán el año anterior, es la primera en instalar la forma de gobierno por comisión.

1902 Vilfredo Pareto se convierte en "padre" del concepto de "sistemas sociales"; sus conceptos sociales serían después aplicados por Elton Mayo y por los relacionistas humanos en un contexto organizacional.

Óregon es el primer estado en adoptar la iniciativa y el referendo.

1903 Frederick W. Taylor publica *Shop Management.*

El Congreso aporta un estado mayor al ejército estadunidense.

Se funda la American Political Science Association.

Se establece el Departamento de Comercio y Trabajo de los Estados Unidos.

La policía de Boston es la primera en utilizar un automóvil, un Stanley Steamer, para sus patrullajes regulares.

1904 *Shame oj the Cities,* obra pionera de Lincoln Steffens, declara que Filadelfia es una ciudad "corrompida e indolente", lo que provoca deseos de una reforma municipal.

Frank B. y Lillian M. Gilbreth se casan; proceden luego a producir muchas de las obras pioneras acerca del estudio de movimientos, administración científica, psicología aplicada... y 12 hijos.

Ukiah, California, establece el primer puesto de jefe ejecutivo para encargarse de los asuntos municipales.

1905 La ciudad de Nueva York establece la primera patrulla policiaca en motocicleta.

1906 En la ciudad de Nueva York se funda la Oficina de Investigación Municipal, para promover el movimiento administrativo en el gobierno.

Se aprueba la ley de Alimentos y Medicinas Puros.

1908 Staunton, Virginia, nombra al primer regidor de una ciudad (a menos que se quiera considerar al jefe ejecutivo de Ukiah como primer regidor citadino).

The Process of Government, de Arthur F. Bentley, sostiene que el análisis político ha de llevar su enfoque de las formas de gobierno a las acciones de las personas en el contexto de grupos.

1910 Louis D. Brandeis, asociado de Frederick W. Taylor (y después juez de la Suprema Corte), acuña y populariza el término *administración científica* en su testimonio en el caso *Eastern Rate,* ante la Comisión Interestatal de Comercio, afirmando que no se deben autorizar los aumentos de precios del ferrocarril, porque los ferrocarriles podrían ahorrar "un millón de dólares diarios" si aplicaran métodos de administración científica.

El estado de Ohio es el primero en dar a su gobernador facultades para preparar y presentar un presupuesto a la legislatura.

La ciudad de Los Ángeles contrata a la primera mujer policía, Alice Stebbins Wells, antigua trabajadora social.

1911 Frederick W. Taylor publica *The Principies of Scientific Management.*

1912 La Comisión de Economía y Eficiencia, la Comisión Taft, encabezada por el presidente William Howard Taft, exige un presupuestó nacional del Ejecutivo.

Se adopta a nivel municipal, en la ciudad de Chicago, el primer programa de clasificación de puestos.

Sumter, Carolina del Sur, es la primera ciudad que instala como forma de gobierno citadino la de administrador de consejo.

La Ley Lloyd-LaFollette garantiza el derecho de los empleados civiles federales para hacer peticiones al Congreso, individualmente o por medio de sus organizaciones, y aporta las primeras salvaguardas procesales obligatorias para los empleados federales que enfrentan el despido.

El Congreso aprueba la jornada laboral de ocho horas para todos los empleados federales.

1913 *Psychology and Industrial Efficiency,* de Hugo Munsterberg, pide la aplicación de la psicología a la industria.

La Decimosexta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos crea el primer impuesto federal permanente sobre la renta.

La Ley de la Reserva Federal crea un banco central, responsable de la política monetaria del país.

El Departamento de Comercio y Trabajo de los Estados Unidos es dividido en dos departamentos separados.

1914 Se forma la Asociación del Regidor de la Ciudad (en 1924 cambia

su nombre por el de Asociación Internacional del Regidor de la Ciudad; en 1%9" del Regidor" se convierte en "de la Administración").

La Universidad de Michigan crea el primer programa de maestría en administración municipal.

La ciudad de Dayton, Ohio, es la primera en tener un regidor urbano.

Robert Michels, en su análisis del funcionamiento de los partidos políticos y los sindicatos, *Political Parties,* formula su ley de hierro de la oligarquía: "El que dice organización, dice oligarquía".

1916 En Francia, Henri Fayol publica su *Administración general e industrial,* primera teoría completa sobre administración.

Se establece en Washington, D. C., el Instituto de Investigación Gubernamental por Robert Brookins (en 1927 se convierte en la Institución Brookings, con William F. Willoughby como primer director).

1917 Robert M. Yerkes, presidente de la Asociación Estadunidense de Psicología, crea la primera unidad moderna de investigación de personal en el gobierno federal mediante el desarrollo y aplicación de pruebas de capacidad mental para el ejército de los Estados Unidos.

1918 William F. Willoughby, en *The Movement jor Budgetary Rejorm in the States,* esboza los avances que condujeron a la creación de los modernos sistemas presupuestarios.

1919 El fracaso de la huelga de la policía de Boston es un retroceso para la sindicalización municipal, y convierte al gobernador de Massachusetts, Ca1vin Coolidge, en un héroe nacional.

Se ratifica la Decimoctava Enmienda, la Prohibición; se aprueba la Ley Volstead.

1920 La ley de retiro crea el primer sistema de servicios de pensiones.

Se ratifica la Decimonovena Enmienda, que otorga a las mujeres el derecho al voto.

1921 La Ley de Presupuesto y Contabilidad establece la Oficina del Presupuesto en el Departamento de la Tesorería y la Oficina del Contador General como organismo del Congreso.

Los estados de Nueva York y de Nueva Jersey crean la Autoridad del Puerto de Nueva York.

1922 Se publica la definición estructural de burocracia, de Max Weber: utiliza un enfoque de "tipo ideal" para extrapolar del mundo real el núcleo central de los rasgos que caracteriza la forma más plenamente desarrollada de organización burocrática.

1923 La Ley de Clasificación jerarquiza los puestos de los empleados federales con base en Washington y establece el principio de igual paga por igual trabajo.

Los escándalos del Teapot Dome revelan una corrupción extendida en el gobierno de Harding.

1924 Se establece en la Universidad de Syracuse la Escuela Maxwell de Ciudadanía y Negocios Públicos para ofrecer trabajo a los graduados en ciencias sociales y administración pública.

Los estudios Hawthorne comienzan en los Hawthorne Works de la Western Electric Company de Chicago; duraron hasta 1932 y crearon un nuevo pensamiento acerca de la relación del ambiente laboral con la productividad.

La Ley Rogers crea un sistema de carrera, basado en los méritos, para el Departamento de Estado.

1926 Se publica *lntroduction to the Study of Public Administration*, de Leonard D. White; es el primer texto de administración pública.

Eugene J. Benge, de la Compañía de Tránsito de Filadelfia, instala el primer sistema de clasificación-comparación de puestos-factor (el gobierno federal adoptará este tipo de sistema en 1975).

Mary Parker Follett, al pedir un "poder con" en contraste con un "poder sobre", se anticipa al movimiento en favor de estilos de administración más participativos.

1927 Se funda la Institución Brookings.

1929 La Universidad del Sur de California establece la primera escuela profesional independiente de administración pública.

1. EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN*

WOODROW WILSON

SUPONGO que nunca se ha estudiado una ciencia práctica si no hay necesidad de conocerla. Por consiguiente, el hecho mismo de que la ciencia -eminentemente práctica- de la administración esté filtrándose a los cursos universitarios bastaría para demostrar que este país necesita saber más acerca de la administración, si se necesitara esa evidencia fáctica para sustanciar nuestra afirmación inicial. Sin embargo, no hace falta decir que no buscarnos en los programas universitarios pruebas de este hecho. Casi se da por sentado entre nosotros que el actual movimiento llamado de reforma del servicio civil, después de realizado su primer propósito, debe extender sus esfuerzos para mejorar no sólo el *personal,* sino también la organización y los métodos de nuestras oficinas de gobierno, pues está claro que su organización y sus métodos necesitan apenas menos mejoras que su *personal.* El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía. En ambos puntos hay entre nosotros, obviamente, una gran necesidad de claridad; y sólo un minucioso estudio podrá darnos esa claridad.

Sin embargo, antes de entrar en ese estudio, es necesario:

1. Tomar en cuenta lo que otros han hecho en esta misma línea; es decir, la historia del estudio.
n. Precisar cuál es su terna.
IIT. Determinar cuáles son los mejores métodos para desarrollarlo, y las concepciones políticas más claras para adentrarnos en él.

A menos que conozcamos y resolvamos estas cosas, seguiremos navegando sin mapa ni brújula.

* *Political Science Q/larterly* 2, junio de 1887.

1

La ciencia de la administración es el fruto más reciente de ese estudio de la ciencia de la política que comenzó hace unos 22 siglos. Es un brote de nuestro propio siglo, casi de nuestra propia generación.

¿Por qué tardó tanto en llegar? ¿Por qué esperó hasta nuestro ajetreado siglo para exigir nuestra atención? La administración es la parte más obvia del gobierno; es gobierno en acción; es el lado ejecutivo, el operativo, el más visible del gobierno y, desde luego, es tan antigua como el gobierno mismo. Es el gobierno en acción, y naturalmente esperaríamos encontrar que el gobierno en acción hubiera llamado la atención y provocado el análisis de los escritores de política, desde los albores de la historia del pensamiento sistemático.

Mas no ocurrió así. Nadie escribió sistemáticamente acerca de la administración como rama de la ciencia de gobierno hasta que nuestro siglo había dejado atrás su primera juventud y empezado a mostrar su característico florecimiento del estudio sistemático. Hasta nuestros días, todos los escritores de política a quienes hemos leído sólo habían pensado, discutido y dogmatizado acerca de la *constitución* del gobierno; acerca de la naturaleza del Estado, la esencia y la sede de la soberanía, el poder popular y las prerrogativas reales; acerca de los más grandes significados que se hallan en el corazón mismo del gobierno, y de los altos fines puestos ante los propósitos del gobierno por la naturaleza y los objetivos del hombre. El campo central de controversia era ese gran ámbito de teoría en que la monarquía entablaba duelo contra la democracia, en que la oligarquía deseaba construirse baluartes de privilegios, y en que la tiranía buscaba una oportunidad de realizar su deseo de que todos los competidores se le rindieran. Entre esta alta guerra de principios, nadie hacía siquiera una pausa para considerar la administración. La pregunta era siempre: ¿quién hará la ley y cuál será esa ley? La otra pregunta, ¿cómo debía aplicarse la ley con sabiduría, con equidad, con rapidez y sin fricciones?, era dejada de lado como "detalle práctico" que los funcionarios podrían resolver después de que los doctores hubiesen convenido en los principios generales.

El que la filosofía política tomara esta dirección no fue, desde luego, simple accidente, preferencia casual ni perverso capricho de los filósofos de la política. La filosofía de cualquier época no es, como dice Hegel,

"más que el espíritu de ese tiempo expresado en pensamiento abstracto"; y la filosofía política, como cualquier otra filosofía, sólo ha puesto un espejo ante los asuntos contemporáneos. En tiempos antiguos, las dificultades casi siempre eran por la constitución del gobierno; y por tanto, eso era lo que ocupaba los pensamientos de los hombres. Poca o ninguna dificultad causaba la administración -al menos, pocas quejas oían los administradores-o Las funciones del gobierno eran sencillas porque la vida misma era sencilla. El gobierno era imperativo y obligaba a los hombres, sin pensar siquiera en consultar sus deseos. No había un complejo sistema de ingresos públicos y deudas públicas que hiciera pensar a los financieros; por consiguiente, no había financieros que se desconcertaran. Nadie que ejerciera el poder dudaba mucho acerca de cómo emplearlo. La grande y única pregunta era: ¿quién lo ejercerá? La población sumaba números manejables; la propiedad era de una clase simple. Había muchas granjas, pero no bonos ni acciones: había más ganado que intereses creados.

He dicho que todo esto era verdad en los "primeros tiempos". Pero también fue muy cierto en épocas más recientes. No tenemos que mirar más atrás del último siglo para ver el comienzo de las actuales complejidades del comercio y las perplejidades de la especulación comercial, ni el ominoso nacimiento de las deudas nacionales. La buena reina Isabel, sin duda, pensó que los monopolios del siglo XVI eran lo bastante reales como para tocarlos pero sin quemarse las manos; pero no se les recuerda ante los gigantescos monopolios del siglo XIX. Cuando Blackstone lamentó que las grandes empresas no tuviesen cuerpos que se pudieran patear ni almas que condenar, estaba anticipándose todo un siglo al momento apropiado para tales lamentaciones. Las perennes discordias entre amos y obreros que hoy tan a menudo perturban a la sociedad industrial, empezaron antes de la Peste Negra y del Estatuto de los Labradores; pero nunca antes de nuestros días adquirieron las ominosas proporciones que hoy tienen. En suma, si podernos ver que en otros siglos se fueron generando las dificultades de la acción gubernamental, también podernos ver que culminan en el nuestro.

Ésta es la razón de que, en la actualidad, las tareas administrativas deban ajustarse tan estudiosa y sistemáticamente a unas normas de política probadas con sumo cuidado; la razón de que hoy tengamos lo que nunca tuvimos antes: una ciencia de la administración. Los debates más ingentes de los principios constitucionales aún no han concluido,

pero ya no son de una importancia práctica más inmediata que las cuestiones de la administración. Está volviéndose más difícil *aplicar* una constitución que crearla.

He aquí el modo gráfico y humorístico corno el señor Bagehot pinta la diferencia entre lo antiguo y lo nuevo en administración:

> Antaño, cuando un déspota deseaba gobernar una provincia lejana, enviaba a un sátrapa montado en un gran caballo y a otras personas en caballitos; y muy poco volvía a oírse del sátrapa a menos que enviara de regreso a alguno de los hombrecillos a contar 10que estaba haciendo. No era posible un gran trabajo de supervisión. El rumor popular y el informe casual eran las únicas fuentes de información. Si parecía indudable que la provincia se hallaba en mal estado, se llamaba al sátrapa número 1, y en su lugar se enviaba al sátrapa número 2. En los países civilizados, el proceso es distinto. Se levanta una oficina en la provincia que se quiere gobernar; se le ordena escribir y copiar cartas; envía ocho informes diarios a la oficina principal, en San Petersburgo. Nadie hace una suma en la provincia sin que alguien más haga la misma suma en la capital, para "comprobarla" y ver que se trabaje correctamente. La consecuencia de esto es dejar caer sobre los jefes de departamento tal cantidad de lectura y de trabajo que sólo podrá realizarse por medio de la mayor aptitud natural, la preparación más eficiente, la laboriosidad más firme y regular.'

Casi no hay un solo deber de gobierno que en un tiempo haya sido sencillo, que hoy no sea complejo. Alguna vez, el gobierno tenía pocos amos; hoy tiene veintenas. Antes, las mayorías sólo eran gobernadas; hoy, mandan al gobierno. Donde el gobierno seguía los caprichos de la corte, hoy debe seguir las opiniones de la nación.

y estas ideas siguen difundiéndose continuamente hasta ser concepciones nuevas del deber del Estado; de modo que al tiempo que las funciones de gobierno se tornan cada día más complejas y difíciles, también se están multiplicando enormemente en número. La administración está por doquier, poniendo las manos en nuevas empresas. La utilidad, baratura y buena asistencia del servicio postal del gobierno, por ejemplo, apunta al temprano establecimiento del control gubernamental del sistema telegráfico. O bien, aun si nuestro gobierno no va a seguir el ejemplo de los gobiernos de Europa, comprando o edificando nuevas líneas telegráficas y ferroviarias, nadie puede dudar que, en

1 Ensayo sobre sir William Pitt.

cierto modo, deberá hacerse el amo de grandes empresas. La creación de los comisionados nacionales de ferrocarriles, además de las antiguas comisiones estatales, implica una extensión muy importante y delicada de las funciones administrativas. Cualquiera que sea la autoridad que los gobiernos estatales o federal lleguen a ejercer sobre las grandes empresas, de ello deberán seguirse cuidados y responsabilidades que requerirán no poca sabiduría, conocimiento y experiencia. Para hacer bien estas cosas, se les deberá estudiar. Y éstas, como he dicho, sólo son unas cuantas de las puertas que se están abriendo a las oficinas de gobierno. La idea del Estado y el consiguiente ideal de su deber están pasando por un cambio notable; "la idea del Estado es la conciencia de la administración". Vistas cada día nuevas cosas que el Estado debe hacer, lo siguiente será ver con toda claridad cómo las debe hacer.

Es por está que debe haber una ciencia de la administración, que trate de enderezar los caminos del gobierno para que sus empresas tengan menos aire no empresarial, para fortalecer y purificar su organización y para coronar sus deberes. Ésta es una de las razones de que exista semejante ciencia.

Pero, ¿dónde ha crecido esta ciencia? Sin duda, no de este lado del océano. En nuestras prácticas administrativas no se nota mucho método científico imparcial. La atmósfera envenenada del gobierno de las ciudades, los turbios secretos de la administración estatal, la confusión, las sinecuras y la corrupeión que se descubren una y otra vez en las oficinas de Washington nos impiden creer que en los Estados Unidos abunden concepciones muy claras de lo que constituye una buena administración. No; hasta hoy los escritores del país no han tomado una parte muy importante en el avance de esta ciencia. Ésta ha encontrado sus doctores en Europa. No es creación nuestra; es una ciencia extranjera, lo que habla muy poco del lenguaje del principio inglés o estadunidense. Sólo habla lenguas extranjeras; sólo expresa las que a nuestra mente le parecen ideas extrañas. Sus metas, sus ejemplos, sus condiciones están fincados casi del todo en la historia de razas ajenas, en los precedentes de sistemas extranjeros, en las lecciones de revoluciones extranjeras. La han desarrollado profesores franceses y alemanes y, por consiguiente, en todas partes se adapta a las necesidades de un Estado compacto, y se le obliga a embonar en formas de gobierno sumamente centralizadas; mientras que, para responder a nuestros propósitos, se le debe adaptar no a un Estado sencillo y compacto, sino a uno complejo y multiforme, y obligar

a encajar en formas de gobierno muy descentralizadas. Si vamos a emplearla, deberemos hacerla nuestra, y eso no sólo en la forma, apenas de palabra, sino radicalmente, en el pensamiento, el principio y el objetivo a la vez. Deberá aprenderse de memoria nuestras constituciones; deberá sacar de sus venas la fiebre burocrática; deberá inhalar mucho aire fresco estadunidense.

Si se buscara una explicación de por qué una ciencia tan manifiestamente capaz de ser útil a todos los gobiernos recibió atención primero en Europa, donde el gobierno ha sido durante mucho tiempo un monopolio, y no en Inglaterra o los Estados Unidos, donde el gobierno ha sido, de tiempo atrás, una franquicia común, se descubriría, sin duda, que las razones son dos: primero, que en Europa, precisamente porque el gobierno era independiente de la aprobación popular, había que gobernar más; y segundo, que el deseo de mantener el gobierno como monopolio hizo que los monopolistas se interesaran por descubrir los medios menos irritantes de gobernar. Además, eran tan pocos que podían adoptar pronto esos medios.

Resulta instructivo contemplar un poco más de cerca esta cuestión. Desde luego, al hablar de gobiernos europeos no estoy incluyendo a Inglaterra. Ésta no se ha negado a cambiar con los tiempos. Sencillamente, ha moderado la severidad de la transición de una entidad de privilegios aristocráticos a un sistema de poder democrático, con lentas medidas de reforma constitucional que, sin impedir la revolución, la han limitado a los caminos de la paz. Pero los países del continente europeo lucharon desesperadamente y durante largo tiempo contra todo cambio, y habrían querido evitar las revoluciones limando las asperezas del gobierno absoluto. Desearon perfeccionar su maquinaria de tal manera que suprimieran toda fricción; endulzar sus métodos tomando en consideración los intereses de los gobernados para aplacar todo odio latente; y ofrecer tan asidua y oportunamente su ayuda a toda clase de empresas que se hicieran indispensables para los hombres laboriosos. Por último, otorgaron al pueblo constituciones y votos; pero aun después de eso lograron seguir siendo despóticos, volviéndose paternalistas. Se hicieron demasiado eficientes como para que se pudiera prescindir de ellos; trabajaron demasiado tersamente como para que su operación se notara, demasiado ilustradamente como para ser cuestionados sin consideración, demasiado benévolos como para ser sospechosos, demasia-

do poderosos como para hacerles frente. Y todo esto ha exigido estudio; y ellos lo han estudiado de manera minuciosa.

De este lado del océano, mientras tanto, no habíamos conocido grandes dificultades de gobierno. Con un país nuevo, con espacio y empleo bien remunerado para todos, con principios liberales de gobierno y una habilidad ilimitada en la práctica política, durante largo tiempo estuvimos libres de la necesidad de angustiarnos y preocuparnos por planes y métodos de administración. Fue natural que tardásemos en apreciar el uso o la importancia de esos muchos volúmenes de docta investigación y detallado examen de los modos y medios de llevar adelante el gobierno que las prensas de Europa han estado enviando a nuestras bibliotecas. Como un niño robusto, entre nosotros el gobierno se ha expandido en naturaleza y ha crecido en estatutos, pero se ha vuelto torpe en sus movimientos. El vigor y aumento de su vida han estado fuera de toda proporción con su experiencia de la vida. Ha cobrado mayor fuerza, pero no mejor educación. Por tanto, ha sido grande nuestra ventaja sobre los países de Europa en cuanto a la facilidad y salud del desarrollo constitucional. Ahora que nos ha llegado el momento de hacer ajustes administrativos más cuidadosos y de adquirir mayor conocimiento administrativo, nos encontramos en señalada desventaja en comparación con las naciones trasatlánticas; y esto, por razones que trataré de poner en claro.

A juzgar por las historias constitucionales de las principales naciones del mundo moderno, puede decirse que hay tres periodos de crecimiento por los cuales el gobierno ha pasado en todos los sistemas más desarrollados entre los que existen, y por los cuales prometen pasar todos los demás. El primero de estos periodos es el de los gobernantes absolutos, y de un sistema administrativo adaptado a un gobierno absoluto; el segundo es aquél en que se redactan constituciones que suprimen a los gobernantes absolutos y los sustituyen por el gobierno popular, y en que la administración se descuida en favor de estos intereses superiores; y el tercero es aquél en que el pueblo soberano decide desarrollar la administración de acuerdo con esta nueva constitución que lo ha llevado al poder.

Hoy se encuentran a la vanguardia en la práctica administrativa aquellos gobiernos que tenían gobernantes todavía absolutos pero ya ilustrados cuando llegaron los días modernos de la iluminación política, cuando fue evidente para todos, salvo para los ciegos, que los gobernantes

no son sino los servidores de los gobernados. En esos gobiernos, la administración se ha organizado para atender al bien general con la sencillez y la eficacia que sólo pueden tener las empresas de una sola voluntad.

Tal fue, por ejemplo, el caso de Prusia, donde la administración ha sido más estudiada y casi perfeccionada. Federico *el Grande,* por severo y autoritario que fuese su gobierno, se consideraba sinceramente como el principal servidor del Estado, y veía su alto cargo como delegado por el pueblo. Él fue quien, edificando sobre los cimientos echados por su padre, empezó a organizar seriamente el servicio público de Prusia, como un servicio al pueblo. Su sucesor, Federico Guillermo III, no menos absolutista... a su vez hizo avanzar aún más la labor, planeando muchos de los más generales rasgos estructurales que dan firmeza y forma a la actual administración prusiana. Casi todo este admirable sistema se desarrolló por iniciativa real.

De origen similar fue la práctica, si no el plan, de la moderna administración francesa, con sus divisiones simétricas de territorios y sus ordenadas gradaciones de cargos. Los días de la Revolución -de la Asamblea Constituyente- fueron días de *redactar* constituciones, pero sería difícil llamarlos días de *hacer* constituciones. La Revolución anunciaba un periodo de desarrollo constitucional-el ingreso de Francia en el segundo de esos periodos que he enumerado- pero no lo inauguró propiamente. Interrumpió y derrocó al absolutismo, pero no lo destruyó. Napoleón sucedió a los monarcas de Francia para ejercer un poder tan ilimitado como el de ellos.

Por consiguiente, la remodelación de la administración francesa por Napoleón es mi segundo ejemplo del perfeccionamiento de la maquinaria civil por la sola voluntad de un gobernante absoluto, antes del alba de una época constitucional. Ninguna voluntad común y popular habría podido tomar disposiciones como las que Napoleón ordenó. Arreglos tan sencillos a expensas de los prejuicios locales, tan lógicos en su influencia sobre la elección popular, pudieron ser decretados por una Asamblea Constituyente, pero sólo pudieron ser establecidos por la autoridad ilimitada de un déspota. El sistema del año vm era implacablemente completo y perfecto. Además, en gran parte constituyó un regreso al despotismo derrocado.

Por otra parte, entre aquellas naciones que entraron en un periodo de creación de constituciones y de reforma popular antes de que la admi-

nistración hubiese recibido la huella del principio liberal, la mejora administrativa ha sido tardía y sólo parcial. En cuanto una nación se ha lanzado a la cuestión de fabricar constituciones, le resulta sumamente difícil cerrar esa empresa y abrir al público una oficina de administración hábil y económica. No parece tener fin la manipulación de constituciones. Una constitución ordinaria durará apenas unos 10 años sin reparaciones ni adiciones; y el tiempo para los detalles administrativos tarda en llegar.

Desde luego, nuestros ejemplos son Inglaterra y nuestra propia patria. En los días de los reyes angevinos, antes de que la vida constitucional hubiese echado raíces en la Carta Magna, las reformas jurídicas y administrativas empezaron a proceder con buen sentido y vigor bajo el impulso astuto, activo, dinámico e indomable del espíritu y la resolución de Enrique II, y la iniciativa real pareció destinada en Inglaterra, como en otras partes, a forjar a su voluntad el crecimiento del gobierno. Pero el impulsivo y errante Ricardo y el débil y despreciable Juan no eran los apropiados para llevar adelante planes como los de su padre. Durante sus reinados, el desarrollo administrativo cedió ante las luchas constitucionales, y el Parlamento fue rey antes que ningún monarca inglés hubiese tenido el genio práctico o la conciencia ilustrada para diseñar e implantar formas justas y perdurables del servicio civil del Estado.

A consecuencia de lo anterior, la estirpe inglesa ha estudiado durante largo tiempo y con éxito el arte de doblegar al Poder Ejecutivo, pero con un constante olvido del arte de perfeccionar los métodos ejecutivos. Se ha esforzado mucho más por controlar el gobierno que por vigorizarlo. Se ha preocupado más por hacer justo y moderado el gobierno que por hacerlo fácil, bien ordenado y eficiente. La historia política de Inglaterra y de los Estados Unidos no ha sido una historia de desarrollo administrativo, sino de revisión legislativa: no de progreso de la organización gubernamental, sino de avance de la legislación y de la crítica política. Por consiguiente, hemos llegado a un tiempo en que son imperativamente necesarios el estudio y la creación administrativas para bienestar de nuestros gobiernos, lastrados por los hábitos de un largo periodo de fabricar constituciones. Ese periodo prácticamente se ha cerrado en lo tocanteal establecimiento de principios esenciales, pero no podemos disipar su atmósfera. Seguimos criticando, cuando deberíamos estar creando. Hemos llegado al tercero de los periodos que he mencionado, a saber: el periodo en que el pueblo debe desarrollar una administración,

de acuerdo con las constituciones que se ganó en un periodo anterior de lucha con el poder absoluto; pero no estamos preparados para la tarea.

Semejante explicación parece ofrecer la única salida de nuestro asombro ante el hecho de que, pese a nuestras grandes ventajas en materia de libertad política, y sobre todo de habilidad y sagacidad política prácticas, tantas naciones nos lleven ventaja en habilidad y organización administrativas. Por ejemplo, ¿por qué apenas hemos empezado a purificar un servicio civil que estaba podrido hace ya SO años? Decir que el problema de la esclavitud nos distrajo es sólo repetir lo que ya he dicho: que ciertas fallas de nuestra propia constitución nos retrasaron.

Por supuesto, toda preferencia razonable se declararía en favor de este curso de la política inglesa y estadunidense y no, por ejemplo, por el de algún país europeo. No nos gustaría haber tenido la historia de Prusia sólo para contar con la habilidad administrativa prusiana, cuyo particular sistema de administración nos sofocaría. Más vale ser impreparado y libre que servil y sistemático. Sin embargo, no puede negarse que sería mejor ser a la vez libre de espíritu y eficiente en la práctica. Es esta preferencia, aún más razonable, la que nos mueve a descubrir lo que pueda obstaculizarnos o retrasarnos en nuestro esfuerzo por naturalizar aquí esta tan codiciada ciencia de la administración.

Entonces, ¿qué es lo que puede evitarlo?

Principalmente, la soberanía popular. Organizar la administración es más difícil para la democracia que para la monarquía. Lo completo de nuestros triunfos políticos, de los que más nos enorgullecimos en el pasado, hoy nos causa embarazo. Hemos entronizado a la opinión pública. Y tenemos prohibido esperar durante su reinado a que el soberano aprenda pronto la experiencia ejecutiva o las condiciones de una balanza de gobierno del todo funcional. El hecho mismo de que hayamos realizado por entero el gobierno popular ha hecho tanto más difícil la tarea de *organizar* ese gobierno. Para lograr algún progreso debemos instruir y persuadir a este monarca multitudinario llamado la opinión pública, empresa mucho menos fácil que influir sobre un único monarca llamado rey. Un soberano individual adoptará un plan sencillo y lo aplicará directamente: sólo tendrá una opinión y encarnará esa opinión en una orden. Pero este otro soberano, el pueblo, tendrá una veintena de distintas opiniones. No podrá ponerse de acuerdo en nada sencillo: todo avance deberá lograrse por medio de negociaciones yregateo, zanjando las diferencias, recortando planes y suprimiendo principios que sean

demasiado rígidos. Habrá toda una sucesión de resoluciones aplicadas durante el curso de los años, un diluvio de órdenes pasando por toda una gama de modificaciones.

En el gobierno, como en la virtud, lo más difícil es lograr progresos. Antes, la razón de ello era que el soberano único era egoísta, ignorante y tímido, o tonto, aunque de vez en cuando apareciera uno sabio. Hoy, la razón es que los muchos, el pueblo, que son el soberano, no tienen un solo oído al que nos podamos acercar y son egoístas, ignorantes, tímidos, obcecados o tontos, con el egoísmo, la ignorancia, la obcecación, la timidez o las tonterías de varios miles, aunque haya centenares de sabios. En un tiempo, la ventaja del reformador era que la mente del soberano tenía un lugar definido: estaba contenida en la cabeza de un solo hombre y, por consiguiente, se podía llegar a ella, aunque su desventaja era que esa mente aprendía sólo con renuencia o en pequeñas dosis, o se hallaba bajo la influencia de algún otro que apenas le permitía aprender las cosas erróneas. Hoy, por lo contrario, el reformador se desconcierta ante el hecho de que la mente del soberano no tiene un lugar definido, sino que está contenida en una mayoría de votantes compuesta de varios millones de cabezas; y le obstaculiza el hecho de que la mente de este soberano también está bajo la influencia de favoritos, que lo siguen siendo en el viejo sentido de la palabra, porque no son personas sino opiniones preconcebidas; es decir, prejuicios, con los que no se puede razonar porque no son hijos de la razón.

Doquiera que el respeto a la opinión pública es un primer principio de gobierno, la reforma práctica debe ser lenta, y toda reforma debe estar llena de negociaciones y regateos. Pues dondequiera que exista opinión pública, ella debe reinar. Este es hoy un axioma en la mitad del mundo, y está a punto de ser creído hasta en Rusia. Todo el que quiera efectuar un cambio en un gobierno constitucional moderno, debe educar primero a sus conciudadanos para que deseen *algún* cambio. Una vez logrado esto, tendrá que persuadirlos de que deseen el cambio particular que él mismo desea. Antes deberá hacer que la opinión pública esté dispuesta a escuchar y en seguida hacerle oír las cosas correctas. Después deberá empujarla a que busque una opinión y luego lograr que en su camino aparezca la opinión correcta.

El primer paso no es menos difícil que el segundo. En cuestión de opiniones, la posesi6nconstituye más de nueve puntos de la ley. Es casi imposible desalojarías. Instituciones que una generación considera co-

mo un simple acercamiento improvisado a la realización de un principio, la siguiente generación las honra como la aproximación más cercana posible a ese principio, y la siguiente les rinde culto como el principio mismo. Se necesitan apenas tres generaciones para llegar a la apoteosis. El nieto acepta el vacilante experimento de su abuelo como parte integral de la constitución inmutable de la naturaleza.

Aun si tuviésemos una clara visión de todo el pasado político y pudiésemos formar con unas cabezas perfectiblemente instruidas unas cuantas máximas de gobierno firmes, infalibles y plácidamente sabias en que pudiese resolverse toda doctrina política sana, *¿estaría dispuesto el país a dejarse guiar por ellas?* Tal es la pregunta. El grueso de la humanidad es rígidamente afilosófico, y hoy el grueso de la humanidad tiene derecho al voto. Una verdad debe volverse no sólo clara, sino hasta común antes de que sea vista por el pueblo que se levanta a trabajar muy temprano por las mañanas; y no actuar de acuerdo con esa verdad causará grandes y penosos inconvenientes antes de que ese mismo pueblo se resuelva a actuar de acuerdo con ella.

¿y dónde es este afilosófico grueso de la humanidad más variado en su composición que en los Estados Unidos? Para conocer la mentalidad pública de este país, necesitaríamos conocer la mente, no sólo de los estadunidenses de vieja cepa, sino también de los irlandeses, los alemanes, los negros. Para que la nueva doctrina pueda afirmar el pie, deberemos influir sobre mentes forjadas en todo molde de razas, mentes que han heredado todas las tendencias del ambiente, forjadas por las historias de multitud de naciones, cálidas o heladas, cerradas o extendidas por casi todos los climas del mundo.

Hasta aquí, pues, la historia del estudio de la administración y de las condiciones peculiarmente difíciles en que deberemos abordarla, si entramos en ella. ¿Cuál es, entonces, el tema de este estudio, y cuáles son sus objetos característicos?

II

El campo de la administración es un campo de negocios. Está alejado de la prisa y las pugnas de la política; en casi todos sus puntos se mantiene apartado hasta del discutible terreno del estudio constitucional. Es parte de la vida política sólo hasta el punto en que los métodos de la contaduría son parte de la vida de la sociedad; sólo en la forma en que la maquinaria

es parte del producto fabricado. Pero al mismo tiempo se ha elevado muy por encima del prosaico nivel del simple detalle técnico por el hecho de que, por obra de sus más grandes principios, la administración está directamente conectada con las máximas perdurables de la sabiduría política, con las verdades permanentes del progreso político.

El objeto del estudio de la administración es salvar los métodos ejecutivos de la confusión y el costo del experimento empírico, y colocarlo sobre fundamentos profundamente basados en principios estables.

Por esta razón, debemos considerar la reforma del servicio civil en sus actuales etapas como mero preludio a una reforma administrativa más completa. Hoy estamos rectificando los métodos para hacer nombramientos; debemos seguir adelante para ajustar mejor las funciones ejecutivas y para prescribir mejores métodos de organización y acción ejecutivas. Por ello, la reforma del servicio civil sólo es una preparación moral para lo que ha de seguir. La reforma está aclarando la atmósfera moral de la vida oficial al establecer la santidad del cargo público como un depósito de la confianza pública y, al hacer que el servicio esté libre de partidismos, está abriendo el camino para realizarlo de manera objetiva. Al endulzar sus motivos, está haciéndolo capaz de mejorar sus métodos de trabajo.

Permítaseme explayarme un poco sobre lo que he dicho del ámbito de la administración. Lo más importante que se debe observar es la verdad en la que ya tanto y tan bien han insistido nuestros reformadores del servicio civil, a saber, que la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la *política.* Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe tolerar que se manipulen sus funciones.

Esta es una distinción de alta autoridad; eminentes escritores alemanes insisten en ella corno algo natural. Por ejemplo, Biuntschli nos pide separar la administración, tanto de la política como del derecho.? La política, dice, es la actividad del Estado "en cosas grandes y universales", mientras que, "por otra parte, la administración es la actividad del Estado en cosas individuales y pequeñas. Así, la política es el ámbito especial del estadista, y la administración lo es del funcionario técnico". "La política no hace nada sin la ayuda de la administración", pero no por ello la administración es política. Mas no necesitarnos una autoridad

2 Politik, 5.467.

alemana para adoptar esta postura; felizmente, hoy la distinción entre la administración y la política es ya demasiado obvia como para necesitar mayor análisis.

Hay otra distinción que se debe elaborar en todas nuestras conclusiones y que, aunque no sea más que otro aspecto de la distinción que hay entre administración y política, no es tan fácil de tener a la vista: me refiero a la distinción entre cuestiones *constitucíonales* y administrativas, entre aquellos ajustes gubernamentales que son esenciales para el principio constitucional y los que sólo sirven de instrumento a los propósitos -quizá cambiantes- de una conveniencia sabiamente adaptable.

No es fácil que a toda persona le quede claro dónde reside la administración en los diversos departamentos de cualquier gobierno sin entrar en detalles tan numerosos que confunden, yen distinciones tan minuciosas que distraen. No se pueden trazar líneas de demarcación tan precisas que separen de manera inequívoca las funciones administrativas de las no administrativas, entre este y aquel departamento de gobierno, sin correr arriba y abajo entre diferentes alturas de distinción que sólo confunden y por densas selvas reglamentarias, aquí y allá en torno de "si" y "pero", "cuando" y "sin embargo", hasta que se pierdan por completo para el observador común, no acostumbrado a esta clase de supervisión y, por consiguiente, no acostumbrado al empleo del teodolito del análisis lógico. Gran parte de la administración pasa de *incógnito* ante la mayor parte del mundo, pues se la confunde, hoy con "administración" política, y mañana con principio constitucional.

Tal vez la facilidad de caer en esta confusión pueda explicar frases como la de Niebuhr: "La libertad", nos dice, "depende incomparablemente más de la administración que de la constitución" [Barthold Georg Niebuhr (1776-1831) fue un historiador alemán]. A primera vista, se presenta cierto en gran parte. Al parecer, la facilidad en el ejercicio real de la libertad depende más de disposiciones administrativas que de garantías constitucionales; aunque las garantías constitucionales aseguran por sí solas la existencia de la libertad. Pero, pensándolo bien, ¿es cierto siquiera esto? La libertad no consiste más en un fácil movimiento funcional de lo que la inteligencia consiste en la facilidad y el vigor con que se mueven los miembros de un hombre fuerte. Los principios que rigen dentro del hombre, o la constitución, son los resortes vitales de la libertad o de la servidumbre. Como la dependencia y la sujeción se encuentran sin cadenas, se ven aligeradas por cada invento sencillo de

un gobierno considerado y paternal, pero no por eso se transforman en libertad. La libertad no puede vivir apartada del principio constitucional; y ninguna administración, por muy perfectos y liberales que sean sus métodos, podrá ofrecer más que una pobre falsificación de la libertad si se basa en principios no liberales de gobierno.

Una clara exposición de la diferencia que hay entre la esfera del derecho constitucional y el ámbito de la función administrativa no debe dejar lugar a confusiones; y es posible nombrar algunas normas aproximadamente definitivas sobre las cuales pueda edificarse tal opinión. La administración pública es la ejecución detallada y sistemática de la ley pública. Toda aplicación particular de la ley general es un acto de administración. Por ejemplo, la determinación y el cobro de impuestos, el ahorcamiento de un delincuente, el transporte y la entrega del correo, el equipamiento y reclutamiento del ejército y de la marina, etc., son todos ellos, obviamente, actos de administración; pero las leyes generales que dirigen estas cosas deben hacerse (no menos obviamente) fuera y por encima de la administración. Los planes generales de la acción gubernamental no son administrativos; la ejecución detallada de dichos planes sí es administrativa. Por consiguiente, las constituciones se interesan sólo por aquellos instrumentos de gobierno que debe controlar la ley general. Nuestra constitución federal observa este principio al no decir nada ni siquiera de los más altos cargos puramente ejecutivos, al hablar sólo de ese Presidente de la Unión que debe compartir las funciones legislativas y políticas del gobierno, y sólo de aquellos jueces de la más alta jurisdicción que deben interpretar y vigilar sus principios, y no de aquellos que simplemente deben expresarlos.

Esta no es precisamente la distinción entre la Voluntad y el Hecho que responde, porque el administrador debe tener y tiene una voluntad propia en la elección de los medios necesarios para realizar su trabajo. No es ni debe ser un simple instrumento pasivo. La distinción es entre los planes generales y los medios especiales.

Hay, sin duda, un punto en que los estudios administrativos invaden un terreno constitucional, o al menos lo que parece un terreno constitucional. El estudio de la administración, visto desde un punto de vista filosófico, está relacionado directamente con el estudio de la distribución apropiada de la autoridad constitucional. Para ser eficiente, deberá descubrir las disposiciones más sencillas por las cuales se pueda exigir responsabilidad, sin confusión posible, a sus funcionarios; la mejor ma-

nera de dividir la autoridad sin manipularla y la responsabilidad sin oscurecerla. Y esta cuestión de la distribución de la autoridad, cuando se lleva a la esfera de las funciones supremas y originadoras del gobierno es, obviamente, una cuestión constitucional fundamental. Si el estudio administrativo puede descubrir los mejores principios en los cuales basar semejante distribución, habrá hecho un servicio inapreciable al estudio constitucional. Estoy convencido de que Montesquieu no dijo la última palabra al respecto.

Descubrir el mejor principio para la distribución de la autoridad es de mayor importancia, quizá, en un sistema democrático, donde los funcionarios sirven a muchos señores, que en otros, donde sólo sirven a unos cuantos. Todos los soberanos desconfían de sus servidores, y el pueblo soberano no es excepción a la regla; pero, ¿cómo disipar sus sospechas mediante el *conocimiento?* Si esa desconfianza pudiera convertirse en una sabia vigilancia, sería muy saludable; si esa vigilancia se viera ayudada por la asignación inconfundible de responsabilidades, sería ciento por ciento benéfica. La desconfianza en sí misma nunca es sana, ni en la mente privada ni en la pública. *Confianza esfuerza* en todas las relaciones de la vida; y así corno el cargo de reformador constitucional consiste en crear condiciones de confianza, así corresponde al organizador administrativo crear en la administración unas condiciones de responsabilidad bien definida que aseguren que es digna de confianza.

y permítaseme decir que los grandes poderes y la discrecionalidad sin obstáculos me parecen condiciones indispensables de la responsabilidad. La atención pública debe ser fácilmente dirigida, en cada caso de buena o de mala administración, hacia el hombre merecedor de elogio o de censura. No hay peligro en el poder si no es irresponsable. Si está dividido, asignado en partes a muchos, queda oscurecido; y si queda oscurecido, se torna irresponsable. Pero si está centrado en los jefes del servicio y en los jefes de las ramas del servicio, fácilmente-se le vigila y se le trae a cuentas. Si un hombre quiere conservar su cargo, debe lograr un éxito abierto y honrado, y si al mismo tiempo siente que se le ha confiado una gran libertad para su ejercicio discrecional, cuanto mayor sea su poder es menos probable que abuse de él y tanto más se sentirá alentado, moderado y elevado por él. Cuanto menor sea su poder, más seguramente oscuro e inadvertido sentirá que es su cargo, y con más facilidad caerá en la pereza.

Justo aquí entramos en el campo de esa pregunta, aún más grande: la de las relaciones apropiadas entre la opinión pública y la administración.

¿A quién se le dará la confianza oficial y por quién será recompensada? ¿Debe el funcionario centrar en el público su necesidad de elogio y su deseo de un ascenso o sólo en la oficina de su superior? ¿Se debe llamar al pueblo para imponer la disciplina administrativa, así como se le llama a fijar los principios constitucionales? Estas preguntas evidentemente tienen sus raíces en el que es, sin duda, el problema fundamental de todo este estudio: ¿qué parte debe tener la opinión pública en la conducción de la administración?

La respuesta correcta parece ser que la opinión pública debe desempeñar el papel de crítico autorizado.

Pero, ¿cuál será el *método* con el que la autoridad deberá hablar? Nuestra peculiar dificultad estadunidense al organizar la administración no está en el peligro de perder la libertad, sino en el peligro de no estar dispuestos ni capacitados para separar sus hechos esenciales de sus simples accidentes. Nuestro éxito se torna dudoso por ese eterno error nuestro: el de tratar de hacer demasiadas cosas por medio del voto. El autogobiemo no consiste en meter la mano en todo, así como el gobierno de una casa no consiste necesariamente en preparar los alimentos con nuestras propias manos. A la cocinera debe dársele un gran poder discrecional en cuanto a la administración del fuego y de la estufa.

En aquellos países en que aún habrá que instruir sobre sus privilegios a la opinión pública, y sin embargo acostumbrarla a hacer las cosas a su manera, esta cuestión de la esfera de la opinión pública es mucho más fácil de resolver que en este país, donde la opinión pública está muy despierta y dispuesta a hacer las cosas, de todos modos, a su manera. Resulta patético ver todo un libro escrito por un profesor alemán de ciencias políticas con el propósito de decir a sus conciudadanos: "Por favor, fórmense una opinión acerca de los asuntos nacionales"; pero de un público tan modesto, al menos puede esperarse que sea muy dócil y dispuesto a aprender de qué cosas *no* tiene derecho a pensar y hablar imperativamente. Podrá ser perezoso, pero no será entrometido. Se someterá a ser instruido antes de tratar de instruir. Su educación política vendrá antes que su actividad política. Y al tratar de instruir a nuestra propia opinión pública, estaremos ante un discípulo dispuesto a creerse lo bastante instruido de antemano.

El problema consiste en hacer que la opinión pública sea eficiente, sin que sea entrometida. Ejercida directamente, en la supervisión de los detalles cotidianos y en la elección de los medios diarios del gobierno, la crítica pública es, desde luego, un verdadero fastidio, como un rústico al que se le confiara una maquinaria delicada. Mas, para vigilar las grandes fuerzas de la política formativa, tanto en la política como en la administración, la crítica pública es por completo sana y benéfica y, de hecho, indispensable. Dejemos que el estudio administrativo encuentre los mejores medios de dejar este control a la crítica pública y de excluirla de toda otra interferencia.

Pero, ¿se ha cumplido con todo el deber del estudio administrativo cuando se ha enseñado a la gente cuál tipo de administración debe desear y exigir y cómo obtener lo que exige? ¿No habría que pasar a preparar a los candidatos para el servicio público?

Existe hoy, en este país, un movimiento admirable en favor de la educación política universal. Pronto llegará la hora en que ninguna universidad respetable pueda prescindir de una cátedra dignamente ocupada de ciencia política. Pero la educación así impartida sólo llegará hasta cierto punto. Multiplicará el número de inteligentes críticos del gobierno, pero no creará un cuerpo competente de administradores. Allanará el camino al desarrollo de un conocimiento sólido de los principios generales de gobierno, pero no necesariamente generará la capacidad de dirigirlo. Es una educación que tal vez equipe a los legisladores, pero no a los funcionarios ejecutivos. Si queremos mejorar la opinión pública, que es la fuerza motriz del gobierno, debemos preparar mejores funcionarios como *aparato* del gobierno. Si queremos colocar nuevas calderas y mantener vivo el fuego que impulsa nuestra maquinaria gubernamental, no debemos dejar que las antiguas ruedas y válvulas y pistones y bandas continúen crujiendo y zumbando lo mejor que puedan a las órdenes de la nueva fuerza. Debemos poner nuevas partes doquiera que haya escasez de fuerza o de ajuste. Será necesario organizar la democracia enviando a hombres definitivamente bien preparados a los exámenes de oposición para el servicio público para que presenten pruebas sobre su conocimiento técnico. Pronto será indispensable un servicio civil que haya recibido una educación verdaderamente técnica.

Yo sé que un cuerpo de servidores civiles preparados y capacitados de manera especial después de su nombramiento hasta formar una organización perfeecionada, con la jerarquía apropiada y la disciplina

característica, les parece a muchos hombres reflexivos que es una iniciativa que contiene elementos que pueden combinarse para formar una clase oficial ofensiva, un cuerpo distinto, semicorporativo, cuyas simpatías estarán divorciadas de las de un pueblo progresista y de espíritu libre, con corazones ajustados a la estrechez de un burocratismo intransigente. Sin duda, semejante clase sería odiosa y dañina en los Estados Unidos. Toda medida destinada a producirla nos parecería reaccionaria y de locura.

Pero temer a la creación de un burocratismo dominante y no liberal como resultado de los estudios que propongo es perder de vista por completo el principio en el que más deseo insistir. Ese principio es que la administración en los Estados Unidos debe ser, en todos los puntos, sensible a la opinión pública. Un organismo de funcionarios debidamente preparados que sirvan mediante su buena conducta, es algo que en todo caso necesitamos: es una clara necesidad de empresa. Pero el temor de que semejante organismo sea ajeno al espíritu estadunidense se desvanece en el momento mismo en que se pregunta: ¿qué constituye una buena conducta?, pues esa pregunta obviamente lleva consigo su propia respuesta. Una lealtad firme y sincera a la política del gobierno al que sirven constituirá una buena conducta. Esa *política* no tendrá ninguna mancha de burocratismo. No será creación de funcionarios permanentes, sino de estadistas cuya responsabilidad ante la opinión pública será directa e inevitable. La burocracia sólo puede existir cuando todo el servicio del Estado está lejos de la vida política común del pueblo, tanto sus jefes como los que forman sus filas. Sus motivos, sus objetos, su política, sus normas, tienen que ser burocráticos. Sería difícil señalar ejemplos de exclusividad y arbitrariedad descaradas de parte de los funcionarios que prestan servicio a las órdenes de un jefe de departamento que en realidad sirve al pueblo, como deben hacerlo todos nuestros jefes de departamento. Por otra parte, sería fácil mostrar otros ejemplos, como el de la influencia de Stein en Prusia, donde el liderazgo de un estadista imbuido de un auténtico espíritu público transformó unos cargos arrogantes y pasajeros en instrumentos de gobierno justo imbuidos del espíritu público.

Para nosotros, lo ideal es un servicio civil tan culto yautosuficiente que actúe con buen sentido y con vigor, y que sin embargo esté tan íntimamente relacionado con el pensamiento popular, por medio de

elecciones y de constante asesoramiento público, que considere absolutamente improcedente toda arbitrariedad o espíritu de clase.

III

Después de haber revisado en cierto modo el tema y objetos de estudio de la administración, ¿qué debemos concluir acerca de los métodos más apropiados para ella, sus puntos de vista más ventajosos?

El gobierno está tan cerca de nosotros, es algo que forma parte hasta tal punto de nuestro quehacer cotidiano, que nos resulta difícil ver la necesidad de que se le estudie desde una perspectiva filosófica, o siquiera el propósito exacto de tal estudio, en caso de emprenderse. Llevamos ya de pie demasiado tiempo como para estudiar apenas ahora el arte de caminar. Somos un pueblo práctico, hecho tan apto, tan adepto al autogobierno por siglos de preparación experimental, que casi no podemos percibir ya la torpeza del sistema particular que podemos estar utilizando, simplemente porque nos es muy fácil emplear cualquier sistema. No estudiamos el arte de gobernar: gobernamos. Pero ni siquiera unos genios no preparados para la administración nos salvarán de cometer tristes errores en materia de administración. Aunque demócratas por una larga herencia y por repetida elección, aún somos unos demócratas muy verdes. Por muy vieja que sea la democracia, su organización sobre una base de ideas y condiciones modernas sigue siendo una labor inconclusa. El Estado democrático aún tiene que equiparse para soportar esas enormes cargas de la administración que las necesidades de esta época industrial y comercial están acumulando con tal rapidez. Sin estudios comparativos de gobierno, no podemos librarnos del error de que la administración se sostiene sobre una base esencialmente distinta en un Estado democrático, de aquella en que se levanta en un Estado no democrático.

Después de tal estudio, podremos conceder a la democracia el honor de determinar en última instancia, por debate, todas las cuestiones esenciales que afectan al bien público, de fundar todas las estructuras políticas en la voluntad general; pero sólo habremos encontrado una regla de buena administración para todos los gobiernos por igual. Respecto a las funciones administrativas, todos los gobiernos tienen una gran semejanza estructural; más aún, si se quiere que sean uniformemente útiles

y eficientes, *deben* tener una gran semejanza estructural. Un hombre libre tiene los mismos órganos corporales, las mismas partes ejecutivas que un esclavo, por muy distintos que puedan ser sus motivos, sus servicios y sus energías. Monarquías y democracias, radicalmente distintas que sean en otros aspectos, en realidad tienen asuntos muy semejantes que atender.

Hoy ya no hay peligro en insistir en esta real semejanza de todos los gobiernos, porque éstos son días en que fácilmente se exponen y contienen todos los abusos del poder en países como el nuestro, con una mentalidad pública audaz, alerta e inquisitiva, y con una autodependencia popular tan robusta como nunca existió antes. Somos lentos en apreciar esto, pero no es difícil verlo. Inténtese imaginar un gobierno personal en los Estados Unidos. Es como pretender imaginar un culto nacional a Zeus. Nuestra imaginación es demasiado moderna para aceptarlo.

Pero además de la seguridad, es necesario ver que en todos los gobiernos por igual los fines legítimos de la administración son los mismos, para que no nos atemorice la idea de buscar instrucciones y sugerencias en sistemas extranjeros de administración; para librarnos de la aprensión de que, por casualidad, fuésemos a tomar a ciegas algo incompatible con nuestros principios. Están ciegos y extraviados quienes denuncian que hay intentos de trasplantar sistemas extranjeros a este país. Es imposible, pues simplemente no crecerían aquí. Mas, ¿por qué no habríamos de emplear aquellas partes de las invenciones extranjeras de que carecemos, si nos pueden servir de algún modo? No estamos en peligro de utilizarlas de un modo ajeno. Trajimos de otros lugares el arroz, pero no lo comemos con palillos. Trajimos todo nuestro idioma político de Inglaterra, pero excluimos las palabras "rey" y "lord". ¿Qué originamos aquí, salvo la acción del gobierno federal sobre los particulares, y algunas de las funciones de la Suprema Corte federal?

Podemos tornar prestada la ciencia de la administración con seguridad y provecho con sólo leer todas las diferencias fundamentales de las condiciones en sus lemas esenciales. Sólo tenemos que filtrarla por medio de nuestras constituciones, que pasarla por el fuego lento de la crítica y evaporar los gases ajenos a nosotros.

Sé que en algunos espíritus concienzudamente patrióticos hay un oculto temor de que estudiar los sistemas europeos pueda mostrarnos que ciertos métodos extranjeros son mejores que algunos estaduniden-

ses, y no es difícil comprender ese temor. Pero no quisiéramos reconocerlo en cualquier compañía.

Por todo ello, es tanto más necesario insistir en librarnos de todos los prejuicios que hay en contra de buscar en algún lugar del mundo, salvo en el interior, sugerencias para este estudio, porque en ninguna otra parte en el campo de la política, al parecer, podemos usar con mayor seguridad el método histórico comparativo que en este ámbito de la administración. Tal vez cuanto más nuevas sean las formas que estudiemos, sea tanto mejor. Aprenderemos antes las peculiaridades de nuestros propios métodos. Nunca podremos aprender ni nuestras propias flaquezas ni nuestras propias virtudes comparándonos sólo con nosotros mismos. Estamos demasiado habituados a la apariencia y al procedimiento de nuestro propio sistema como para percibir su auténtica significación. Acaso también el sistema inglés sea demasiado semejante al nuestro para utilizarlo como ilustración con el mayor provecho. En conjunto, lo mejor será alejarnos de nuestra propia atmósfera y estudiar con sumo cuidado sistemas como los de Francia y Alemania. Si vemos nuestras propias instituciones a contraluz de dichos *medios*, nos contemplaremos como los extranjeros pueden vernos a nosotros si nos miran sin prejuicios. De nosotros, mientras sólo nos conozcamos a nosotros mismos, no sabemos nada.

Obsérvese que es la distinción ya establecida entre administración y política, la que hace tan seguro al método comparativo en la esfera de la administración. Cuando estudiamos los sistemas administrativos de Francia y de Alemania sabiendo que no vamos en busca de principios *políticos*, no deben importarnos un ápice las razones constitucionales o políticas que dan franceses o alemanes de sus prácticas cuando nos las explican. Si yo veo a un criminal afilando un cuchillo, puedo copiar su modo de afilar el cuchillo sin imitar sus probables intenciones de cometer un asesinato; y así, si yo veo a un monárquico empedernido que administra bien una oficina pública, puedo aprender sus métodos administrativos sin modificar para nada mis ideas republicanas. Él puede servir a su rey; yo seguiré sirviendo al pueblo, pero me gustaría servir a mi soberano tan bien como él sirve al suyo. Con esta distinción a la vista, es decir, estudiando la administración como medio de poner nuestra propia política en la práctica conveniente, como medio de hacer que lo democráticamente político se una con lo administrativamente posible, estaremos en terreno perfectamente seguro y podremos aprender, sin

error, lo que los sistemas extranjeros tengan que enseñarnos. Inventemos así un peso de ajuste para nuestro método comparativo de estudio. Podremos escudriñar así la anatomía de los gobiernos extranjeros sin el temor de introducir en nuestras venas alguna de sus enfermedades; disequemos los sistemas ajenos sin miedo a envenenamiento de la sangre.

Nuestra propia política debe ser la piedra de toque de todas las teorías. Los principios en los cuales debe basarse una ciencia de la administración para los Estados Unidos deben ser los que tengan en el corazón una política democrática. Y, de acuerdo con la costumbre estadunidense, todas las teorías generales deberán, como teorías, permanecer modestamente en segundo plano, no nada más en la discusión abierta, sino también en nuestros propios espíritus, para evitar que las opiniones que sólo son satisfactorias para las normas de la biblioteca no sean empleadas en forma dogmática, como si también fuesen tan satisfactorias para las normas de la política práctica. Los recursos doctrinarios deben ceder el lugar a las prácticas demostradas. Las disposiciones no sólo sancionadas por una experiencia concluyente en otras partes, sino también afines al uso estadunidense, deben ser preferidas sin vacilación sobre la perfección teórica. En pocas palabras, en primer lugar debe venir el arte de gobierno, firme y práctico, y en segundo lugar la doctrina de gabinete. El "quehacer" cosmopolita debe estar regido siempre por el "cómo hacerlo" estadunidense.

Nuestro deber es dar la mejor vida posible a una *organizaciónfederal,* a sistemas dentro de sistemas; hacer que los gobiernos del poblado, la ciudad, el condado, el estado y la nación vivan con fuerza similar y con una salud asegurada por igual, manteniéndose cada uno indiscutiblemente como su propio señor, y sin embargo haciendo que todos sean interdependientes y cooperativos, que combinen la independencia con la ayuda mutua. La tarea es tan grande e importante que debe atraer a nuestros mejores talentos.

Este entrelazamiento de gobierno autónomo local con autogobierno federal es un concepto por completo moderno. No es como las disposiciones de la federación imperial de Alemania. Allí, el gobierno local aún no es plena y localmente autogobierno. La burocracia se ajetrea en todas partes. Su eficiencia brota de su *esprit de corps,* del cuidado de mantener una obediencia sumisa a la autoridad de un superior o, en el mejor de los casos, de una conciencia sensible. Allá, el burócrata no sirve al públi-

co sino a un ministro irresponsable. Para nosotros, la pregunta es cómo nuestra serie de gobiernos dentro de gobiernos se debe administrar de tal modo que siempre vaya en interés del funcionario público servir bien no sólo a su superior, sino también a la comunidad, con los mejores esfuerzos de su talento y el mejor servicio de su conciencia. ¿Cómo prestará ese servicio de modo que satisfaga su interés más prosaico de contribuir abundantemente a su mantenimiento, a su interés más caro fomentando su ambición, y a su interés más elevado favoreciendo su honor y estableciendo su reputación? ¿Y cómo se hará esto tanto para la parte local como para el todo nacional?

Si resolvernos este problema, volveremos a encabezar el mundo. Existe una tendencia -¿no es verdad?-, una tendencia todavía confusa, pero ya impulsiva y claramente destinada a prevalecer, primero, hacia la confederación de partes de imperios corno el británico y, por último, de los propios grandes estados. En lugar de una centralización del poder deberá haber una vasta unión, con una división tolerada de prerrogativas. Ésta es una tendencia hacia el tipo estadunidense: de gobiernos unidos con gobiernos para la búsqueda de propósitos comunes en una honrosa igualdad y una honorable subordinación. Así como los principios de la libertad civil están por doquier fomentando métodos de gobierno similares; y si los estudios comparativos de los modos y medios de gobierno deben capacitarnos para ofrecer sugerencias prácticas que combinen la apertura y el vigor de la administración de tales gobiernos con una dispuesta docilidad a toda posible crítica pública bien sostenida, habrán demostrado ser dignos de encontrarse entre las materias más elevadas y fructíferas de los grandes departamentos del estudio de la política. Tengo confianza en que dichas sugerencias darán resultado.

n. POLÍTICA Y ADMINI5TRACIÓN*

FRANI< J. GOOONüW

SIANAUZAMOS la organización de cualquier gobierno concreto, descubriremos que existen tres tipos de autoridades que se dedican a ejecutar la voluntad del Estado. Son, en primer lugar, las autoridades que aplican la ley en casos concretos, cuando surgen controversias causadas por ciudadanos privados o autoridades públicas que no observaron los derechos de los demás. A tales autoridades se les conoce como autoridades judiciales. Vienen en segundo lugar las autoridades encargadas de supervisar que se cumpla la voluntad del Estado, a las que se suele llamar autoridades ejecutivas. Por último, ahíestán las autoridades que atienden a las actividades científicas, técnicas y, por decirlo así, comerciales del gobierno, y que en todos los países en que tales actividades han cobrado importancia se conocen como autoridades administrativas.

Conforme el gobierno se vuelve más complejo, estas tres autoridades, todas las cuales se dedican a que se cumpla la voluntad del Estado, tienden a diferenciarse cada vez más. Las primeras en distinguirse fueron las autoridades judiciales, y su diferenciación no sólo es la primera en el tiempo; también es la más clara. De hecho, es tan clara en algunos ejemplos que ha llevado a muchos estudiosos, como ya se ha señalado, a considerar la actividad de las autoridades judiciales como un poder o una función del gobierno por separado.

Ya se ha dicho bastante, según se cree, para mostrar que hay dos funciones distintas de gobierno, y que su diferenciación resulta en otra distinción (aunque menos completa) de los órganos del gobierno aportados por el sistema formal de gobierno. Estas dos funciones de gobierno pueden designarse, por conveniencia, respectivamente como Política y Administración. La política se relaciona con las expresiones de la volun-

* *PoliticsandAdministration:A Study inGoternment,* Nueva York, Russell and Russell, 1900, pp. 17-26.

tad del Estado. La administración se relaciona con la puesta en práctica de esas medidas.

Desde luego, es verdad que el significado que aquí se atribuye a la palabra "política" no es el que le han atribuido casi todos los que escriben sobre política. Al mismo tiempo, se presupone que el sentido en que aquí se emplea "política" es aquel en que 10 emplea la mayoría de la gente en cuestiones ordinarias. De este modo, el diccionario *Century* define a la "política" como:

> En el sentido más restringido y habitual, el acto o vocación de guiar o influir las políticas de un gobierno mediante la organización de un partido entre sus ciudadanos, lo que incluye, por tanto, no sólo la ética del gobierno sino, más especiahnente y a menudo con exclusión de principios éticos, el arte de influir sobre la opinión pública, atraer y conservar a los votantes y obtener y distribuir un patrocinio público, en la medida en que la posesión de los cargos pueda depender de las opiniones políticas o de los servicios políticos de los ciudadanos.

Tal vez no sea tan necesaria una explicación del término "administración", ya que en la jerga científica aún no ha adquirido un significado tan fijo como "política". Block, en su *Dictionnaire del'.administration francaise,* define "administration" como: "L'ensemble des services publiques destinés à concourir à l'exécution de la pensée du gouvernement et à l'application des lois d'intéret general" [el conjunto de los servicios públicos destinados a concurrir a la ejecución del pensamiento del gobierno y a la aplicación de las leyes de interés general]. El diccionario *Century* nos dice: "El deber o deberes del administrador; explícitamente, las funciones ejecutivas de gobierno, consistentes en el ejercicio de todos los poderes y deberes de gobierno, generales y locales, que no sean legislativos ni judiciales".

Se habrá notado que ambas definiciones subrayan el hecho de que la política tiene que ver con guiar o influir en la política gubernamental, mientras que "administración" tiene que ver con la aplicación de dichas medidas. Son estas funciones las que aquí deseamos diferenciar, y para las cuales. se han elegido los términos "política" y "administración".

Por desgracia, el empleo del término "administración" en este contexto resulta un tanto engañoso, pues cuando la palabra va acompañada por el artículo definido, también se la emplea para indicar una serie de autoridades gubernamentales. En el habla popular, "la administración"

significa las más importantes autoridades ejecutivas o administrativas. Por consiguiente, cuando se emplea "administración" como indicativa de función, suele traer la idea de que esta función del gobierno se encuentra en exclusiva en el trabajo de lo que por lo común llamamos las autoridades ejecutivas o administrativas. Éstas, a su vez, suelen considerarse limitadas al cumplimiento de la función de administración. Sin embargo, tal es rara vez el caso en cualquier sistema político y, particularmente, no es el caso en el sistema gubernamental estadunidense. La legislatura de los Estados Unidos cumple muy a menudo con la función de administración mediante su facultad de aprobar leyes especiales. El Ejecutivo estadunidense ejerce una influencia importante sobre el cumplimiento de la función de la política, mediante el ejercicio de su facultad de veto.

Además, en los Estados Unidos, las palabras "administración" y "administrativo" como indicadores de una función gubernamental suelen ser empleadas por los tribunales en un sentido muy laxo. En los tiempos en que se formaba nuestro sistema gubernamental, como ya se ha dicho, se hizo un intento por incorporarle el principio de separación de poderes. La que había sido una teoría un tanto nebulosa de ciencia política se convirtió, así, en una rígida doctrina jurídica. La que había sido una teoría política bastante atractiva en su forma nebulosa se convirtió, de inmediato, en intolerable e inaplicable regla de ley.

Para evitar los inconvenientes que resultaban del intento de aplicarla lógicamente a nuestro sistema gubernamental, los jueces de los Estados Unidos se han acostumbrado a llamar "administrativo" a todo poder que, a sus ojos, no sea exclusiva e incondicionalmente legislativo, ejecutivo o judicial, y a permitir que ese poder sea ejercido por cualquier autoridad.[1]

Aunque esta costumbre de los jueces haga un tanto lamentable la elección del término "administración", al mismo tiempo nos indica el hecho (al que más de una vez se ha prestado atención) de que, aun cuando es clara la diferenciación de dos funciones de gobierno, resulta imposible asignar tales funciones a autoridades separadas.

Por último, la diferente posición asignada en distintos estados al órgano al cual se ha confiado la mayor parte del trabajo de cumplir la

1 Bondy, "Separation of Government Pewers", *Columbia College Series in History, Economics and Public Law* 5, pp. 202 ss.

voluntad del Estado ha dado por resultado, en los diversos estados, conceptos totalmente distintos de lo que en general se ha llamado administración. Pues se ha concebido la administración como la función de ejecutar, es decir, la autoridad ejecutiva. Sin embargo, recientemente algunos escritores sobre administración han visto que, desde el punto de vista de la especulación teórica tanto como desde el de la conveniencia práctica, no se debe considerar a la administración simplemente como una función de la autoridad ejecutiva, es decir, la autoridad de gobierno que, de acuerdo con el derecho positivo, es la autoridad ejecutora. Se ha visto que, por lo contrario, la administración es la función de cumplir la voluntad del Estado. En ciertos aspectos puede ser mayor y en otros sentidos menos extendida que la función de la autoridad ejecutora como queda determinada por el derecho positivo.

Hay, aSÍ, en todos los sistemas gubernamentales, dos funciones básicas o últimas de gobierno, o sea, la expresión de la voluntad del Estado y el cumplimiento de dicha voluntad. También existen órganos separados en todos los estados, cada uno de los cuales se dedica principalmente a cumplir una de estas funciones. Y estas funciones son, respectivamente, la Política y la A.dministración.

LA FUNCIÓN DE LA POLíTICA

Como se ha mostrado, la función de la política consiste en la expresión de la voluntad del Estado. Sin embargo, su cumplimiento no puede confiarse exclusivamente a cualquier autoridad o a cualquier conjunto de autoridades del gobierno. Por otra parte, tampoco puede limitarse cualquier autoridad o conjunto de autoridades exclusivamente a su cumplimiento. Por tanto, el principio de separación de poderes en su forma extrema no puede ser base de ninguna organización política concreta, pues este principio exige que existan autoridades separadas de gobierno, cada una de las cuales se limitará a cumplir con una de las funciones de gobierno que se hayan diferenciado. Sin embargo, la verdadera necesidad política exige que haya armonía entre la expresión y el cumplimiento de la voluntad del Estado.

La falta de armonía entre la ley y su ejecución da por resultado la parálisis política. Una regla de conducta, es decir, una expresión de la voluntad del Estado, se reduce prácticamente a nada si no se ejecuta. Es

un mero *brutum fulmen.* Por otra parte, el cumplimiento de una regla de conducta que no es expresión de la voluntad del Estado es, en realidad, un ejercicio a cargo de la autoridad competente, de su derecho de expresar la voluntad del Estado.

Ahora bien, para que se dé esta armonía entre la expresión y la ejecución de la voluntad del Estado habrá que sacrificar la independencia del organismo que expresa la voluntad del Estado o la del que la cumple. O la autoridad ejecutante queda subordinada a la autoridad que la expresa, o esta autoridad queda sometida al dominio de la autoridad ejecutante. Sólo de esta manera habrá armonía en el gobierno. Sólo así la expresión de la verdadera voluntad del Estado podrá ser una auténtica regla de conducta generalmente observada.

Por último, el gobierno del pueblo exige que sea la autoridad ejecutante la que se subordine a la autoridad expresiva, ya que por la naturaleza misma de las cosas, esta última puede volverse mucho más representativa del pueblo que la autoridad ejecutante.

En otros términos, la necesidad política práctica hace imposible la consideración de la función de la política aparte de la administración. La política debe tener un cierto dominio sobre la administración, empleando ambos términos en los sentidos latos que hasta aquí se les han asignado. El hecho de que una relación así deba existir entre las dos funciones últimas del gobierno puede verse cuando examinamos el desarrollo político de cualquier Estado.

Si con la esperanza de impedir que la política influya sobre los detalles de la administración, se hace un intento por establecer la separación legal de los principales organismos gubernamentales encargados de estas dos funciones, respectivamente, surge una tendencia a desarrollar extralegalmente el control necesario. Y tal es el caso en el sistema político estadunidense.

El sistema político estadunidense se basa, en gran parte, en el principio fundamental de la separación de los poderes gubernamentales. Ha sido imposible que el necesario control de la política sobre la administración se desarrolle dentro del sistema gubernamental formal por causa de la posición independiente asignada por el derecho constitucional a los funcionarios ejecutivos y administrativos. Por tanto, ese control se ha desarrollado en el sistema de partidos. El partido político estadunidense se ocupa tanto en la elección de funcionarios administrativos y ejecutivos como en la elección de organismos reconocidos como de ca-

rácter claramente político, ya que tienen que ver con la expresión de la voluntad del Estado. De este modo, el sistema de partidos logra la armonía entre las funciones de la política y de la administración, esa armonía que debe existir si se quiere que el gobierno funcione bien.[2]

Por otra parte, si en el sistema gubernamental no se intenta establecer la separación de política y administración, y si las instituciones gubernamentales nc reciben una forma relativamente inflexible y fija por medio de una constitución escrita, el control y la supervisión de la función administrativa tienden a ser quedar en manos del organismo gubernamental que cumple la función política.

2 H. J. Ford, en su libro *The Rise and Gnnoth 01American Politics,* obra sumamente valiosa e interesante, fue el primer escritor en llamar la atención acerca de que este deber importantísimo fue absorbido por el partido político en el sistema de gobierno de los Estados Unidos.

lII. LA ADMINISTRACIÓN CIENTÍFICA*

FREDERICK W. TAYLOR

LaQUE intentaré demostrarles y aclararles es que, cuando los principios de la administración científica son debidamente aplicados y se les ha dedicado un tiempo suficiente para que sean realmente eficaces, en todos los casos deberán producir resultados mucho más grandes y mejores, tanto para el patrón corno para los empleados, de los que pudiera obtenerse incluso en ese rarísimo tipo de administración que yo he estado esbozando, a saber, la administración de "iniciativa y de incentivo" en que quienes están del lado de la administración, deliberadamente ofrecen grandes incentivos a sus trabajadores y, a su vez, éstos responden trabajando lo mejor que pueden, en todo momento, en interés de sus patrones.

Deseo mostrarles que la administración científica es aun mejor que este taro tipo de administración.

La primera gran ventaja que la administración científica tiene sobre la administración de iniciativa y de incentivo es que, en la administración científica, la iniciativa de los trabajadores -es decir, su trabajo arduo, su buena voluntad y su ingenio- se obtiene prácticamente con absoluta regularidad, mientras que, aun en el mejor de los antiguos tipos de administración, esta iniciativa sólo se obtiene en forma esporádica y, hasta cierto punto, irregular. Sin embargo, obtener así la iniciativa de los trabajadores es la menor de las dos grandes causas que hacen que la administración científica sea mejor para ambas partes que el tipo antiguo de administración. Con mucho, la mayor ganancia de la administración científica se debe a las nuevas, enormes y extraordinarias cargas y deberes que voluntariamente aceptan los que están del lado de la administración.

Estas nuevas cargas Y nuevos deberes son tan insólitos y tan grandes

* Testimonio ante la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, 25 de enero de 1912

que resultan casi inconcebibles para las personas habituadas a administrar a la vieja usanza. Estos deberes y cargas, aceptados voluntariamente y de acuerdo con la administración científica por quienes están del lado de la administración, se han dividido y clasificado en cuatro grupos diferentes, y estos cuatro tipos de nuevos deberes asumidos por la administración se han llamado (con razón o sin ella) los "principios de la administración científica".

El primero de estos cuatro grupos de deberes asumidos por la administración es el acopio deliberado, por los que están del lado administrativo, de toda la gran masa de conocimiento tradicional que en el pasado estaba en las cabezas de los obreros y en la habilidad y capacidad física del trabajador, que las había adquirido por años de experiencia. El deber de recabar toda esta gran masa de conocimiento tradicional y luego registrarlo, tabularlo y por último, en muchos casos, reducirlo a leyes, reglas y hasta a fórmulas matemáticas, fue asumido voluntariamente por los administradores científicos. Después, cuando estas leyes, reglas y fórmulas se aplican al trabajo cotidiano de todos los trabajadores del establecimiento merced a la cooperación íntima y alegre de quienes están en el lado administrativo, se tiene por resultado, invariablemente, que se rinda una mucho mayor producción por hombre, así como un producto de mejor y superior calidad; en segundo lugar, permiten a la compañía pagar salarios mucho más altos a sus trabajadores, y en tercero, producen una mayor ganancia a la empresa. Así, al primero de estos principios podemos llamarlo el desarrollo de una ciencia que venga a remplazar al antiguo conocimiento empírico de los trabajadores, es decir, el conocimiento que tenían los trabajadores y que en muchos casos era tan exacto como el que finalmente se obtuvo por medio de la administración pero que los trabajadores, no obstante, en 999 casos de cada 1 000, conservaban en la cabeza, y del que no existía un registro permanente ni completo.

Se ha planteado una muy grave objeción al uso del término "ciencia" en este contexto. Me divierte mucho ver que esta objeción procede casi siempre de los profesores de este país. Les irrita el empleo de la palabra ciencia para algo tan trivial como los acontecimientos ordinarios y cotidianos de la vida. Creo que la respuesta adecuada a esta crítica es citar la definición recién dada por un profesor al que generalmente se reconoce como científico tan profundo como cualquiera de este país: el profesor McLaurin, presidente del Instituto Tecnológico de Boston, que

hace poco definió la palabra ciencia como"conocimiento clasificado u organizado de cualquier índole". Y sin duda, el acopio de un conocimiento que, como ya se dijo, había existido pero que se encontraba sin clasificar en las mentes de los trabajadores, y luego su reducción a leyes y reglas y fórmulas representa, sin duda, la organización y clasificación de conocimiento, aun cuando llamarlo ciencia pueda no recibir la aprobación de algunas personas.

El segundo grupo de deberes voluntariamente aceptados por el lado de la administración, de acuerdo con una administración científica/es la selección científica y luego el desarrollo progresivo de los trabajadores. Se vuelve deber de la administración estudiar deliberadamente el carácter, la naturaleza y el desempeño de cada trabajador, con vistas a encontrar sus limitaciones, por una parte, y (aun de mayor importancia) sus posibilidades de desarrollo, por la otra. Y luego, no menos deliberada y sistemáticamente, entrenar y ayudar y enseñar a este trabajador, dándole cuando sea posible las oportunidades de avance que a la postre le permitirán hacer el tipo más elevado, interesante y lucrativo de trabajo al que se presten sus habilidades naturales, y que estará abierto a él en la compañía particular donde esté empleado. Esta selección científica del trabajador y de su desarrollo no es un solo acto; ocurre año tras año y es tema de continuo estudio de parte de la administración.

El tercero de los principios de la adminis tración científica consis te en llevar a unirse ciencia y los trabajadores científicamente seleccionados y preparados. Digo "llevar" de propósito, porque podemos desarrollar toda la ciencia que queramos y podemos seleccionar y preparar científicamente todo lo que queramos a los trabajadores, pero a menos que alguno o algunos hombres unan la ciencia con los trabajadores, todo ese trabajo habrá sido inútil. Todos estamos hechos de tal manera que unas tres cuartas partes del tiempo trabajaremos de acuerdo con el método que mejor nos convenga; es decir, practicaremos la ciencia o no la practicaremos; haremos nuestro trabajo de acuerdo con las leyes de la ciencia o a nuestro modo de siempre, según consideremos que nos convenga, a menos que alguien esté ahí para ver que lo hagamos de acuerdo con los principios de la ciencia. Por ello he utilizado de propósito las palabras "llevar a unirse a la ciencia y los trabajadores". Sin embargo, es lamentable que esta palabra "llevar" tenga un sonido desagradable, un sonido como decoacción: y en cierto modo, cuando.lo oímos por primera vez perdemos el contacto con lo que hemos llegado a considerar como la

tendencia moderna. Ha pasado el tiempo de emplear la palabra llevar con el sentido de forzar, en relación con la mayor parte de las cosas; pero creo que puedo suavizar esta palabra en su uso en este caso particular diciendo que nueve décimas partes de la dificultad de aquellos de nosotros que nos hemos dedicado a ayudar a la gente a pasar del antiguo tipo de administración a la nueva administración -es decir, a la administración científica-, esas nueve décimas partes de nuestra dificultad han estado en "llevar" a los del lado de la administración a ejecutar su porción justa del trabajo, y sólo una décima parte de nuestras dificultades viene del lado de los trabajadores. Sin excepción encontramos gran oposición del lado administrativo a cumplir con sus nuevos deberes, y relativamente poca oposición de parte de los trabajadores a cooperar en sus nuevos deberes. De modo que la palabra "llevar" se aplica con mucho mayor fuerza al lado de la administración que al del obrero.

El cuarto de los principios de la administración científica tal vez sea el más difícil de entender para el hombre común, entre todos los principios de la administración científica. Consiste en una división casi igual del trabajo real del establecimiento entre los trabajadores, por una parte, y la administración, por la otra. Es decir, el trabajo que de acuerdo con el antiguo tipo de administración era hecho prácticamente todo por el trabajador, de acuerdo con la nueva administración se separa en dos grandes divisiones, y una de ellas se entrega deliberadamente al lado de los administradores. Esta nueva división del trabajo, esta nueva parte del trabajo asumido por el lado administrativo, es tan grande que creo que se la podrá comprender mejor de manera numérica digamos que, por ejemplo, en un taller de maquinaria que esté haciendo un trabajo intrincado -no me refiero a una compañía manufacturera sino a una compañía de ingeniería; es decir, a un taller mecánico que construye toda una variedad de máquinas y no se dedica a manufacturarlas sino a construirlas- habrá un hombre del lado de la administración por cada tres obreros. Es decir, esta inmensa parte del trabajo -un tercio- fue quitada deliberadamente de manos del trabajador y entregada al bando administrativo. Y gracias a esta auténtica participación de trabajo entre los dos lados, más que a ningún otro elemento, no había habido una sola huelga (hasta el verano pasado) desde que empezó la administración científica. Una vez más, en un taller de maquinaria, según este nuevo tipo de administración, casi no hay acto o parte de trabajo efectuado por un obrero que no vaya precedido y sucedido por algún acto de parte de

alguien de la administración. Durante todo el día, los actos del trabajador se entrelazan con actos correspondientes de la administración. Primero, el obrero hace algo, y entonces un hombre de la administración hace algo. El de la administración hace algo, y luego el obrero hace algo; y de acuerdo con esta cooperación íntima y personal entre los dos lados, se vuelve prácticamente imposible tener una querella grave.

Desde luego, no quiero que esto se interprete como que nunca hay querellas en la administración científica. Hay algunas, pero son la gran excepción y no la regla. Y es absolutamente evidente que mientras los obreros están aprendiendo a trabajar de acuerdo con este nuevo sistema, y mientras la administración está aprendiendo a trabajar con este nuevo sistema, mientras ambos están aprendiendo, mientras cada parte aprende a cooperar de esta manera íntima con la otra, hay muchas oportunidades de desacuerdo, de querellas y equívocos. Pero cuando ambas partes han comprendido que es por completo imposible producir el trabajo del establecimiento al ritmo apropiado y corregirlo y revisarlo sin esta cooperación íntima y personal; cuando ambos bandos comprenden que es por completo imposible que uno tenga éxito sin la cooperación íntima y fraternal del otro, se reducen a un mínimo la fricción, los desacuerdos y las querellas. Por eso creo que a la administración científica se le puede llamar justa y verídicamente una administración en que la armonía es la regla y no la discordia.

Hay una ilustración de la aplicación de los principios de la administración científica con la que todos estamos familiarizados y que hemos conocido desde niños, y creo que ésta representa uno de los mejores ejemplos de cómo se aplican los principios de la administración científica. Me refiero a la administración de un equipo estadunidense de beisbol de ligas mayores. En semejante equipo se encontrarán casi todos los elementos de la administración científica.

Puede verse, el gran desarrollo de la ciencia en cada pequeño acto que efectúan los jugadores en el campo de beisbol. Cada elemento del juego ha sido objeto del estudio más minucioso y más íntimo de muchos hombres y, por último, la mejor manera de realizar cada acto que se hace en el campo de beisbol ha sido convenida y establecida como norma por todo el país. A los jugadores no sólo se les ha dicho el mejor modo de hacer cada movimiento o jugada importante, sino que se les ha enseñado, supervisado y entrenado durante largos meses de trabajo esforzado. Y creo que cada persona que haya observado un juego de ligas mayores,

o que sepa algo sobre la administración del moderno equipo de beisbol, comprende plenamente la absoluta imposibilidad de ganar, así fuera con el mejor equipo de jugadores que jamás se haya reunido, a menos que cada miembro del equipo obedezca las señales u órdenes del *coach* y las obedezca al punto, cuando el *coach* las da; es decir, sin la cooperación íntima de todos los miembros del equipo y de la administración, que es la característica de la administración científica.

IV. EL MOVIMIENTO EN PRO DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA EN LOS ESTADOS*

WILLIAM F. WILLOUGHBY

INTRODUCCIÓN: EL ORIGEN DEL MOVIMIENTO

De pocos movimientos de reforma política es factible determinar con precisión las causas a las que debe su ascenso o su fecha de origen. Si buscamos una explicación del movimiento moderno (que hoy está en su apogeo) en favor de la adopción de un presupuesto entre varios cuerpos gobernantes de los Estados Unidos como rasgo central y definitivo de sus sistemas de administración financiera, la encontraremos en cierto número de movimientos más o menos distintos que han encontrado en este recurso un medio importante para alcanzar o promover el objeto buscado.

El presupuesto como instrumento de la democracia

Entre éstos, deberá darse el primer lugar a ese esfuerzo continuo por inventar vías mediante las cuales el gobierno popular (en el sentido de que los asuntos del gobierno deben efectuarse de conformidad con la voluntad popular) pueda convertirse en realidad, tanto de hecho como de nombre. Casi es innecesario indicar que la voluntad popular no se puede formular ni expresar con inteligencia, a menos que el público tenga los medios adecuados para saber, en la actualidad, cómo se han dirigido en el pasado los asuntos gubernamentales, cuál es su estado actual y qué programas para el futuro están considerándose. De todos los medios inventados para satisfacer este requisito, ninguno se aproxima siquiera, en plenitud y eficiencia, a un presupuesto que ha sido debidamente preparado. A la vez, éste sirve para dar a conocer las ope-

* The *MOl'ement for Blldgetary Refoml in ihe States,* Nueva York, D. Appleton and Company for the Instítute for Government Research, 1918, pp. 1-8.

raciones pasadas, el estado actual y las propuestas futuras, asigna definitivamente la responsabilidad y aporta los medios de control. Por ello, se justifica la afirmación del profesor A. R. Hatton cuando dice:

> Por encima y más allá de su relación con la economía y la eficiencia en los asuntos públicos, [el presupuesto] puede convertirse en uno de los instrumentos más poderosos de la democracia. Dado por 10 menos el sufragio masculino, cualquier gobierno organizado en tal forma que produzca y cumpla con un sistema de presupuesto científico será susceptible de un extenso e inteligente control popular. Por 10 contrario, aquellos gobiernos que -cualesquiera que sean sus otras virtudes- no aporten métodos presupuestarios adecuados, no llegarán al máximo de eficiencia ni demostrarán ser verdaderamente responsables ante el pueblo.
>
> Un nuevo espíritu de la política estadunidense se está manifestando en el poderoso movimiento en favor de la reforma de la organización y el procedimiento gubernamentales, en beneficio del control y la eficiencia populares. Naturalmente, hay muchos rasgos del programa tendientes a la realización de este doble objetivo. Ningún cambio por sí solo aumentaría tanto la democracia y la eficiencia como la introducción de métodos presupuestarios apropiados.[1]

El presupuesto como instrumento para correlacionar la acción legislativa y la ejecutiva

Inseparable de esta exigencia de aportar medios más eficaces por los cuales se haga efectiva la voluntad popular y el principio del control popular, está la sensación de que las actuales condiciones de trabajo de nuestros cuerpos legislativos, y en particular sus relaciones con la rama ejecutiva de gobierno, distan mucho de ser satisfactorias. Va en aumento la convicción de que se ha cometido un error al tratar de hacer que nuestras juntas de directores de las legislaturas se preocupen por los detalles de las actividades, organización y métodos de negocios o de servicios administrativos; que la verdadera función de la legislatura debiera consistir en actuar como órgano de la opinión pública, en todo el sentido de la palabra, y como medio por el cual los que se preocupan por la verdadera administración de los asuntos sean vigilados, supervi-

[1] Prólogo a "Public Budgets", en *Annals of the American Academy of Politican and Social Science*, noviembre de 1915.

sados y sometidos a una rígida responsabilidad del modo en que cumplen con sus deberes.

Esto ha conducido inevitablemente a la posición de que al ejecutivo debe dársele la responsabilidad de formular los programas de trabajo y la decisión, al menos en primera instancia, de los medios que serán empleados al ejecutar estos programas. Al parecer, esto entrañaría un gran fortalecimiento del Ejecutivo a expensas de la rama legislativa del gobierno; y así es, en cierto sentido. Sin embargo, es una norma de la ciencia administrativa que cuando se aumentan los poderes discrecionales y la autoridad, debe haber un aumento correspondiente de los medios de controlar y supervisar el modo en que se ejercen estos poderes ahora mayores. Si las legislaturas van a rendirse ante los mayores poderes del Ejecutivo con respecto a la conducción de los asuntos administrativos, deberán fortalecer los medios por los cuales puedan asegurarse de que se ejerzan debidamente estos poderes. Hay dos métodos por los cuales se puede ejercer una superior dirección, supervisión y control: mediante la especificación por adelantado, o bien estableciendo un sistema apropiado de responsabilidad e información y medios por los cuales se pueda disponer de completa información con respecto a la manera en que se está ejerciendo la autoridad delegada. Se está pidiendo a las legislaturas que abandonen el primer método de control. Si lo hacen, resultará imperativo que se satisfagan las condiciones planteadas en la segunda alternativa.

Es en este punto donde la exigencia de adopción de un presupuesto encuentra su lugar como parte integral del gobierno, para mejorar las relaciones de trabajo entre las dos ramas del gobierno. En el presupuesto se encuentra, con mucho, el medio más eficaz que hasta hoy se haya inventado para conferir una mayor responsabilidad para la formulación y ejecución de los programas financieros de trabajo a la rama ejecutiva, y sin embargo, ésta será considerada más rígidamente responsable por la manera en que cumpla con esta responsabilidad. En sentido auténtico, por tanto, el movimiento por la adopción de sistemas presupuestarios en nuestros cuerpos gobernantes es parte integral y esencial del movimiento más general en favor de la realización de reformas gubernamentales.

El presupuesto como instrumento para lograr eficiencia y economía administrativas

Otro movimiento más, que ha desembocado lógicamente en la exigencia de reformas presupuestarias, es el que pide colocar los métodos puramente técnicos de organización y administración gubernamentales sobre una base más eficiente y económica. Se ha planteado la pregunta de si hay algunas razones inherentes para que a los funcionarios de gobierno no se les exijan los mismos niveles de eficiencia y de honradez que se piden en el mundo de los negocios. La exigencia de que así sea se ha vuelto más insistente, conforme las tareas impuestas a los gobiernos se han vuelto más numerosas y complejas y, en muchos casos, más similares al carácter de las tareas que las empresas privadas han sido llamadas a desempeñar. En el mundo de los negocios se reconoce que ninguna empresa de alguna magnitud, ciertamente ninguna desempeñada por una forma corporativa de organización, puede ser administrada con eficiencia si no lleva un sistema de cuentas e informes que permita al cuerpo directivo, la junta de directores y los accionistas tener una visión clara de las operaciones pasadas, las condiciones actuales y los programas futuros de sus actividades. Por consiguiente, en todas las propuestas tendientes a la reforma de métodos de manejo de asuntos de los cuerpos gubernamentales se ha puesto la mayor atención en la demanda de mejora de los métodos por los cuales se llevan los asuntos financieros. Resulta muy incongruente que los gobiernos insistan en que las empresas controladas por ellos tengan sistemas de contabilidad e información correspondientes a los principios más aprobados de la contabilidad moderna, mientras que no aplican sistemas igualmente eficientes a la administración de sus propios asuntos financieros. Así, la demanda de mejores métodos de administración pública se ha centrado inevitablemente en la exigencia de mejores métodos de administración financiera y, para lograr esto, en la exigencia específica de que se adopte un sistema presupuestario corno rasgo central de ese sistema mejorado.

El uso del presupuesto exigido por vez primera como rasgo de la reforma municipal

Si volteamos ahora a la historia del movimiento mismo, encontraremos el punto de partida en el gran movimiento, que ha estado tan a la vista

durantela actual generación, en favor de la mejora-de los métodos de administración municipal. Después de constantes decepciones, los interesados en la reforma municipal, llegaron a comprender que no se realizaría la reforma permanente multando a los ciudadanos y despidiendo a los funcionarios que subordinaban el bien público al lucro privado. Comprendieron cada vez más que si se quería lograr una mejora duradera, el propio sistema de gobierno municipal y los métodos de administración debían modificarse; que debería haber principios establecidos de administración y medios de dirección, supervisión y control que dieran como resultado automáticamente, por decirlo así, una mejor administración, o que al menos hicieran posible que todas las partes interesadas determinaran, sin necesidad de investigaciones especiales, si los asuntos estaban siendo administrados con eficiencia y economía,o a la inversa. En una palabra, se descubrió que había que atacar el problema tanto desde el punto de vista técnico como desde el moral.

Este cambio de enfoque encontró su expresión no sólo en el carácter modificado del trabajo intentado por organizaciones como la Liga Nacional Municipal, sino en la toma de conciencia de que sólo se podría realizar bien un estudio minucioso de los problemas técnicos de la administración municipal tendiente a formular medidas concretas de reforma si lo emprendía una organización permanente y establecida y con personal técnico competente. Esta toma de conciencia condujo a la creación, por personas con espíritu público, del gran número de empresas de investigación municipal que tanto han contribuido en años recientes a mejorar los métodos de administración municipal en los Estados Unidos. Éste no es el lugar apropiado para tratar de hacer una caracterización general del trabajo de esos organismos. Sólo necesitamos decir que casi sin excepción han concentrado gran parte de su atención en problemas de administración financiera y que todos, también sin excepción, han concentrado sus energías en lograr que las ciudades en cuya operación se han concentrado tengan un sistema presupuestario. Esta acción partió, en gran medida, de la proposición de que una municipalidad comparte en mucho las características de una empresa ordinaria, y que hay que administrarla como tal. Esto ha significado que deberá emplear los métodos y las unidades administrativas que han demostrado ser indispensables para la operación eficiente de las grandes empresas de negocios. Una vez aceptada esta opinión, al punto surgió la demandadeque los gastos de la ciudad estuvieran en relación directa con

sus ingresos posibles o reales y que se basaran en cálculos y recomendaciones de los departamentos encargados del gasto. De inmediato se vio la ventaja de que los cálculos y recomendaciones así hechos por los diversos servicios administrativos fuesen presentados a algún órgano ejecutivo central investido con la autoridad necesaria para revisarlos y reducirlos cuando fuera necesario y ponerlos en la debida relación y proporción mutua. Se vio que esto era esencial dado que los departamentos que gastan se concentran principalmente en sus propias actividades y, por tanto, tienen interés en obtener la mayor asignación posible de fondos de la tesorería general. Si se quiere proteger a esta última y determinar la utilidad relativa o absoluta de diferentes clases de trabajo, deberá existir dentro de la administración algún órgano que no sea en sí un departamento de gastos, sino que tenga la función especial de equilibrar las demandas de esos departamentos y de proteger a la tesorería general de las demandas que se le hagan más allá de sus recursos.

Este rasgo fundamental fue apreciado por los reformadores municipales antes de que se establecieran las oficinas de investigación municipal. Así, desde 1899 la Liga Municipal Nacional incluyó en su borrador de una ley de una empresa municipal modelo una sección que establecía que:

> Será deber del alcalde, de tiempo en tiempo, hacer al Concejo aquellas recomendaciones que le parezcan necesarias para el bienestar de la ciudad, y el _ día de ____ de cada año entregar al Concejo el presupuesto anual de gastos de la ciudad, cada punto del cual podrá ser reducido u omitido por el Concejo; pero el Concejo no aumentará ninguna partida ni el total de dicho presupuesto.

El curso de la reforma presupuestaria en las municipalidades también fue promovido de manera importante por la Oficina del Censo, mediante la continua presión que ejerció sobre las municipalidades para que mejoraran sus métodos de contabilidad e información, y en especial para la clasificación común de los gastos municipales, que elaboró junto con expertos que representaban a la profesión contable y a la Liga Municipal Nacional. En los últimos años, la creación de los tipos de comisión y administrador de la ciudad de los gobiernos municipales y la política adoptada por buen número de las ciudades más importantes en sus recientes revisiones de estatutos, para establecer juntas de estimaciones entre cuyas funciones la más importante era la de presentar y

revisar las estimaciones como originalmente fueron creadas por los departamentos de gastos, también han contribuido mucho a promover la reforma presupuestaria. Todo esto representa la adopción definitiva del principio más fundamental de un presupuesto: que debiera haber un órgano central, creador de un presupuesto, el cual se encontraría entre los departamentos de estimaciones y la autoridad que otorga los fondos. Sin embargo, en pocos casos o en ninguno fue adoptado el principio de dar al jefe de la oficina ejecutiva la autoridad final para la elaboración del presupuesto.

Sin embargo, una vez dicho lo anterior, a las oficinas de investigación municipal y organizaciones aliadas establecidas por las juntas de comercio y otras agencias de ciudadanos debe dárseles el principal crédito por la persistente exigencia de que el presupuesto se convierta en la piedra de toque del sistema de administración financiera de todas las municipalidades. No sólo lo exigieron sin cesar, sino que trabajaron infatigablemente elaborando e instalando en varias ciudades sistemas de administración financiera de esta base.

El movimiento por la reforma presupuestaria llevada a los estados

Era inevitable que el movimiento en favor de la reforma presupuestaria en las municipalidades, una vez puesto en marcha, fuera incluido en los esfuerzos tendientes a mejorar los gobiernos de los estados. Cada razón que justificaba la necesidad de esta reforma en las municipalidades era mayor aún en el caso de estos gobiernos. Sin embargo, las condiciones que había que satisfacer allí eran mucho más difíciles que en el caso de los gobiernos municipales. En términos muy generales, la rama administrativa de los gobiernos municipales corresponde al tipo integrado de organización, con el alcalde a la cabeza, como administrador en jefe. Ya se ha señalado en nuestra consideración de la naturaleza y las funciones de un presupuesto-lo esencial que es esta forma de organización para la debida operación de un sistema presupuestario. Resulta lamentable, tanto desde el punto de vista de la reforma presupuestaria como desde el de la buena administración en general, que esta condición se dé

2 *The Problem Ola National Budget*, pp. 1-29.

en pocos o ninguno de los estados. Como es bien sabido, la mayor parte -si no toda- de la rama administrativa consiste en un gran número de servicios prácticamente independientes. Sólo en pequeño grado tiene el gobernador algunos poderes positivos de dirección o algún poder adecuado de control. La línea de autoridad corre directamente en cada caso hasta la legislatura; y a menudo la autoridad de este cuerpo se ve limitada por el hecho de que los jefes de estos servicios deben su elección al cargo no a este cuerpo, sino al pueblo. De ello resulta que en el caso de muchos, cuando no todos, estados el problema de introducir un sistema presupuestario por completo eficiente incluye el de remodelar de manera fundamental sus sistemas de gobierno.

V. LA BUROCRACIA*

MAXWEBER

1. CARACTERíSTICAS DE LA BUROCRACIA

El moderno cuerpo de funcionarios actúa de la siguiente manera específica:

1) Existe el principio de áreas jurisdiccionales fijas y oficiales, generalmente ordenadas por reglas, es decir, por leyes o por regulaciones administrativas. [Cursivas nuestras.]

i) Las actividades regulares requeridas para los propósitos de una estructura burocráticamente gobernada se distribuyen de manera fija, como deberes oficiales.

ii) La autoridad de dar las órdenes necesarias para el cumplimiento de estos deberes se distribuye de manera estable y queda estrictamente delimitada por reglas sobre los medios coercitivos, físicos, sacerdotales o de cualquier otra índole que pueden ponerse a disposición de los funcionarios.

iii) Se aplican recursos metódicos para el cumplimiento regular y continuo de estos deberes y para el ejercicio de los derechos correspondientes; sólo obtendrán empleo quienes hayan cumplido con los requisitos establecidos en general.

En el gobierno público y legítimo, estos tres elementos constituyen la "autoridad burocrática". En el dominio económico privado, constituyen la "administración" burocrática. Así interpretada, la burocracia se ha desarrollado plenamente en las comunidades políticas y eclesiáticas sólo en el Estado moderno; y en la economía privada, sólo en las instituciones más avanzadas de capitalismo. Una autoridad permanente y pública en las oficinas, con jurisdicción fija, no es la regla histórica

"Tomado de *From Max Weber: Essays in Sociology,* presentado y traducido por H. H. Gerth y C. Wright Mills. Se reproduce con autorización. Se han omitido las notas.

sino, más bien, la excepción. Esto es así aun en las grandes estructuras políticas, como las del antiguo Oriente, los imperios conquistadores germánico y mongol, en muchas estructuras feudales de Estado. En todos estos casos, el gobernante aplica las medidas más importantes por medio de gente de su confianza, compañeros de mesa o servidores de la corte. Sus comisiones y autoridad no están delimitadas con precisión y son nombradas temporalmente para cada caso.

n) *Los principios de jerarquía en las oficinas y de niveles de autoridad graduada significan un sistema firmemente ordenado de superordinación y subordinación en que hay una supervisión de los cargos inferiores por los superiores.* Semejante sistema ofrece a los gobernados la posibilidad de apelar las decisiones de los puestos inferiores a la autoridad superior, de manera definitivamente regulada. Con el cabal desarrollo del tipo burocrático, la jerarquía de la oficina queda organizada monocráticamente. El principio de autoridad jerárquica de oficina se encuentra en todas las estructuras burocráticas: tanto en las estructuras eclesiásticas estatales como en las grandes organizaciones de partido y en las empresas privadas. No afecta el carácter de la burocracia el que la autoridad se llame "privada" o "pública". Cuando se cumple cabalmente con el principio de "competencia" jurisdiccional, la subordinación jerárquica -al menos en los cargos públicos- no significa que la autoridad "superior" simplemente esté autorizada a resolver los asuntos de la "inferior". De hecho, lo opuesto constituye la regla. Una vez establecido un cargo y teniendo que cumplir una tarea, tiende a continuar su existencia y a ser ocupado por otra persona.

m) *La administración de la oficina moderna se basa en documentos escritos ("los archivos"), que se conservan en su forma original o borrador.* Por consiguiente, hay ahí un personal compuesto por funcionarios subalternos y escribientes de todas clases. El cuerpo de funcionarios que laboran en una oficina "pública", junto con el aparato respectivo de equipo material y archivos, constituye la "oficina".

En principio, la moderna organización del servicio civil separa la oficina del domicilio privado del funcionario, y en general la burocracia separa la actividad oficial de la esfera de la vida privada. El dinero y el equipo públicos quedan divorciados de la propiedad privada del funcionario. Esta condición es, en todas partes, producto de un largo desarrollo. Hoy día, se la encuentra tanto en las empresas públicas como en las privadas: en estas últimas, el principio se extiende incluso al em.pre-

sario más importante. En principio, la oficina ejecutiva queda separada del hogar, la correspondencia de negocios de la privada; y los activos de la empresa de las fortunas privadas. Con cuanta más congruencia se aplique el moderno tipo de administración de empresas, más grandes serán las separaciones en cuestión. Los comienzos de este proceso pueden encontrarse ya en la Edad Media.

Es peculiaridad del empresario moderno el actuar como "primer funcionario" de su empresa, del mismo modo que el gobernante de un Estado burocrático específicamente moderno se llamó a sí mismo el "primer servidor" del Estado. El que las actividades de las oficinas del Estado sean de carácter intrínsecamente distinto de la administración de oficinas económicas privadas es una idea de la Europa continental y, por contraste, es totalmente ajena al proceder estadunidense.

IV) *La administración de las oficinas, al menos de toda administración especializada -y tal administración es claramente moderna-, suele presuponer una preparación experta y completa.* Esto puede decirse cada vez más del ejecutivo moderno y del empleado de las empresas privadas, así como puede aplicarse al funcionario del Estado.

V) *Cuando el cargo está plenamente desarrollado, la actividad oficial exige toda la capacidad de trabajo del funcionario, sin que importe que su tiempo obligatorio en la oficina pueda estar bien delimitado.* En el caso normal, esto sólo es producto de un largo desarrollo tanto en las oficinas públicas como en las privadas. Antes, en todos los casos, el estado de cosas normal era el inverso: los negocios oficiales se desempeñaban como actividad secundaria.

VI) *La administración de la oficina sigue reglas generales más o menos estables, más o menos exhaustivas, y que se pueden aprender.* El conocimiento de estas reglas representa un aprendizaje técnico especial, que los funcionarios poseen. Incluye jurisprudencia y una especialidad administrativa o de negocios.

El apego de la administración de las oficinas modernas a las reglas está profundamente arraigada en su naturaleza misma. Por ejemplo, la teoría de la administración pública moderna presupone que la autoridad de ordenar ciertas cosas por decreto -que se ha concedido legalmente a las autoridades públicas- no da derecho a la oficina a regular el asunto mediante órdenes dadas para cada caso, sino sólo de regular la situación en abstracto. Esto forma un extremo contraste con la regulación de todas las relaciones por medio de privilegios individuales y

otorgamiento de favores, que es por completo predominante en el patrimonialismo, al menos mientras tales relaciones no queden consagradas por una tradición intocable.

2. LA POSICIÓN DEL FUNCIONARIO

Todo esto da por resultado lo siguiente, en la posición interna y externa del funcionario:

1) *El desempeño de un cargo es una "vocación".* Esto se muestra, primero, en el requisito de un curso de preparación prescrito, el cual exige toda la capacidad de trabajo durante un largo periodo, y en los exámenes generalmente prescritos y especiales, indispensables para obtener el empleo. Además, el puesto de los funcionarios tiene la naturaleza de un deber, lo que determina la estructura interna de sus relaciones de la manera siguiente: legal y realmente, el cargo no debe considerarse como una fuente que haya que explotar para obtener rentas o emolumentos, como ocurría normalmente en la Edad Media, y con frecuencia hasta en el umbral de tiempos recientes. Tampoco se considera el cargo como un habitual intercambio de servicios por equivalentes, como en el caso de los contratos libres de trabajo. El ingreso en una oficina, incluso en la economía privada, se considera como la aceptación de una obligación específica de leal administración, a cambio de tener seguro el sustento. Resulta decisivo para la naturaleza específica de la lealtad moderna a una oficina el que, en su tipo puro, no establezca una relación con una *persona,* como la fe del vasallo o del discípulo en las relaciones feudales o patrimoniales de autoridad. La lealtad moderna es para con ciertos propósitos impersonales y funcionales. Desde luego, tras los propósitos funcionales suelen encontrarse "ideas de valores de cultura". Éstos son sustitutos del amo personal terrenal o supramundano: se considera que ideas como "Estado", "Iglesia", "comunidad", "partido" o "empresa" se han realizado en una comunidad, y dan un aura ideológica al patrón.

El funcionario político –al menos en el Estado moderno totalmente desarrollado– no se considera servidor personal de un gobernante. En la-áctualidad, el obispo, el sacerdote y el predicador ya no son, como lo fueron en los primeros tiempos cristianos, los detentadores de un carisma puramente personal. Los valores supramundanos y sagrados que ofrecen se le dan a todo el que parezca ser digno de ellos y que lo solicite.

En otros tiempos, esos dirigentes actuaban.por orden personal de su amo; en principio, sólo ante él eran responsables. En la actualidad, pese a la supervivencia parcial de la antigua teoría, esos jefes religiosos son funcionarios al servicio de un propósito funcional, que en la "Iglesia" actual se ha vuelto rutinario y, a su vez, ideológicamente consagrado.

n) *El puesto personal del funcionario sigue la siguiente pauta:*

i) Ya se encuentre en una oficina privada o pública, el funcionario moderno siempre anhela, y por lo general siempre disfruta, una marcada *estimación social* en comparación con los gobernados. Su posición social queda garantizada por las reglas prescriptivas de orden y jerarquía y, en el caso del funcionario político, por definiciones especiales del código penal contra "injurias a funcionarios" y "desacato" a las autoridades estatales y eclesiásticas.

La posición social real del funcionario normalmente es más alta donde, como en los antiguos países civilizados, prevalecen las condiciones siguientes: una gran demanda de administración de expertos con buena preparación; una marcada y estable diferenciación social, en que el funcionario proviene, por lo general, de estratos social y económicamente privilegiados por causa de la distribución social del poder; o donde el costo de la preparación requerida y las convenciones de estatus son inevitables. La posesión de certificados de educación -que analizaremos más adelante- suele estar unida a las condiciones del cargo. Naturalmente, esos certificados o patentes hacen resaltar el "elemento de estatus" en la posición social del funcionario. Por lo demás, en casos individuales este factor de estatus es explícita e impasiblemente reconocido; por ejemplo, en el requerimiento de que la aceptación o el rechazo de un aspirante a una carrera oficial dependa del consentimiento ("elección") de los miembros del organismo oficial. Esto ocurre en el cuerpo de oficiales del ejército alemán. Fenómenos similares, que promueven este cierre al acceso de funcionarios, como ocurría en los gremios, se encuentran por lo común en las burocracias patrimoniales, y en particular en las prebendales del pasado. El deseo de resucitar tales fenómenos en formas nuevas dista de ser poco frecuente entre los burócratas modernos. Por ejemplo, han desempeñado un papel entre las demandas de funcionarios absolutamente proletarios pero expertos (el elemento *tretyj)* durante la Revolución rusa.

Por lo general, la estima social de los funcionarios como tales es especialmente baja donde son débiles las demandas de administración ex-

perta y el predominio de las convenciones de estatus. Esto ocurre en particular en los Estados Unidos, a menudo en los nuevos asentamientos, por causa de sus grandes márgenes para ganar dinero y por la gran inestabilidad de su estratificación social.

ii) El tipo puro de funcionario burocrático es *nombrado* por una autoridad superior. Un funcionario elegido por los gobernados no es una figura puramente burocrática. Desde luego, la existencia formal de una elección no significa, en sí misma, que la elección no oculte algún nombramiento: en el Estado, en particular, el nombramiento hecho por jefes de partido. Que esto sea o no el caso, no depende de estatutos legales sino del modo en que funciona el mecanismo del partido. Una vez bien organizados, los partidos pueden convertir una elección formalmente libre en la simple aclamación de un candidato designado por el jefe del partido. Sin embargo, como regla general, una elección formalmente libre se convierte en una lucha, efectuada de acuerdo con reglas definidas, por votos en favor de uno de dos candidatos designados.

En todas las circunstancias la designación de funcionarios por medio de una elección entre los gobernados modifica lo estricto de la subordinación jerárquica. En principio, un funcionario así elegido tendrá una posición autónoma, opuesta al funcionario superordinado. El funcionario elegido no obtuvo su posición "de arriba", sino "de abajo", o al menos no de una autoridad superior de la jerarquía oficial, sino de poderosos hombres de partido ("jefes"), quienes también determinarán su carrera futura. La carrera del funcionario elegido no depende -al menos no básicamente- de su jefe en la administración. El funcionario que no es elegido, sino nombrado por un jefe, suele funcionar con más exactitud, desde un punto de vista técnico, porque si son iguales todas las demás circunstancias, es más probable que sean los aspectos puramente funcionales de consideración y cualidades los que determinen su selección y su carrera. Como legos, los gobernados pueden saber hasta qué punto reúne un candidato las condiciones de experto sólo en relación con su experiencia; y, por tanto, sólo después de que ha prestado servicios. Además, en todo tipo de selección de funcionarios por elección, los partidos de manera natural no echan todo su peso en favor de los expertos, sino de los servicios que un seguidor presta al jefe del partido. Esto puede decirse de todo tipo de procuración de funcionarios por elecciones, desde el caso de la designación de funcionarios elegidos, antes libres, por jefes de partido cuando determinan la lista de candidatos,

hasta el de libre nombramiento por un jefe que, a su vez, había sido elegido. Sin embargo, este contraste es relativo: se sostienen condiciones bastante similares doquiera que los monarcas legítimos y sus subordinados nombran funcionarios, salvo que la influencia de los seguidores es entonces menos controlable.

Donde la demanda de expertos administradores calificados es considerable y cuando los seguidores del partido tienen que contar con una "opinión pública" intelectualmente desarrollada, educada y libre, el empleo de funcionarios no calificados recae en el partido que gane el poder en la siguiente elección. Como es natural, esto ocurrirá con más probabilidad cuando los funcionarios sean nombrados por el jefe. Hoy existe en los Estados Unidos la demanda de una administración con experiencia, pero en las grandes ciudades, donde se "acarrean" los votos de los inmigrantes, desde luego no hay una opinión pública educada. Por tanto, las elecciones populares del jefe administrativo y también de sus funcionarios subordinados, por lo general ponen en peligro la condición de experto del funcionario, así como el funcionamiento preciso del mecanismo burocrático. También hacen que los funcionarios dependan menos de la jerarquía. Esto puede decirse al menos de los grandes cuerpos administrativos que son difíciles de supervisar. Son bien sabidas las superiores condiciones y la integridad de los jueces federales nombrados por el presidente en los Estados Unidos por encima de los jueces elegidos, aunque ambos tipos de funcionarios fueran seleccionados básicamente por consideraciones de partido. Los grandes cambios en la administración metropolitana de los Estados Unidos exigidos por los reformadores, han partido ante todo de alcaldes elegidos que trabajaban con todo un aparato de funcionarios nombrados por ellos. Así, estas reformas se han efectuado de manera "cesarista". Vista de manera técnica, como forma organizada de autoridad, la eficiencia del "cesarismo", que a menudo brota de la democracia, en general se basa en la posición del "César" como libre apoderado de las masas (del ejército o de la ciudadanía), que no está limitada por la tradición. Por ello, el "César" es el amo irrestricto de un cuerpo de oficiales militares muy calificados, y de funcionarios a los que selecciona libre y personalmente sin pensar siquiera en la tradición o en ninguna otra consideración. Sin embargo, esta "regla del genio personal" está en abierta contradicción con el principio "democrático" formal de un cuerpo de funcionarios universalmente elegido.

iii) Por lo común, el cargo del funcionario es vitalicio, al menos en las burocracias públicas. y éste es el caso, cada vez más, en todas las estructuras similares. Como regla fáctica, se presupone el *cargo vitalicio* aun cuando haya despidos o nuevos nombramientos periódicos. En contraste con el trabajador de la empresa privada, el funcionario suele conservar su cargo. Sin embargo, el cargo vitalicio, legal o real, no se reconoce como derecho del funcionario a la posesión de su cargo, como ocurrió en muchas estructuras de autoridad en el pasado. Donde se desarrollan garantías legales contra el despido o la transferencia arbitrarios, sólo sirven para garantizar el cumplimiento estrictamente objetivo de deberes específicos, libre de toda consideración personal. En Alemania es el caso de todos los funcionarios judiciales, y cada vez más de todos los administrativos.

Por consiguiente, dentro de la burocracia la medida de "independencia" legalmente garantizada por el cargo no siempre es causa de una posición superior para el funcionario cuyo cargo queda así asegurado. En realidad, a menudo ocurre lo contrario, sobre todo en las viejas culturas y comunidades muy diferenciadas. En tales comunidades, cuanto más estricta sea la subordinación bajo el dominio arbitrario del amo, más garantizará la conservación del convencional estilo de vida señorial del funcionario. Por la ausencia misma de estas garantías legales en el cargo, la estima convencional al funcionario podrá aumentar del mismo modo que, durante la Edad Media, la estima por la nobleza del cargo aumentó a expensas de la estima a los hombres libres, y la estima por el juez del rey sobrepasó a la del juez del pueblo. En Alemania, el oficial militar o el funcionario administrativo puede ser destituido de su cargo en cualquier momento, o al menos con mucho más facilidad que el "juez independiente", que nunca paga con la pérdida de su cargo ni siquiera la más grave ofensa contra el "código de honor" o contra las convenciones sociales del "salón". Por esto mismo, son iguales otras cosas, a ojos del estrato superior el juez se considera menos calificado para las relaciones sociales que los oficiales y funcionarios administrativos, cuya mayor dependencia del amo es mayor garantía de su conformidad a las convenciones del estatus. Desde luego, el funcionario medio se esfuerza por lograr una ley del servicio civil que daría seguridad material a su vejez y mayores garantías contra su despido arbitrario. Sin embargo, este esfuerzo tiene sus límites. Un gran desarrollo del "derecho al cargo" naturalmente dificulta ocupar los puestos con respecto a la eficiencia

técnica, pues semejante sistema reduce las oportunidades de carrera de los candidatos ambiciosos. A esto se debe que los funcionarios, en general, no sientan que dependen de los de más arriba. No obstante, la falta de este sentimiento de dependencia se debe ante todo a la inclinación a depender de los propios iguales y no de los estratos sociales inferiores y gobernados. El actual movimiento conservador entre el clero de Badenia, ocasionado por la angustia de una separación de la Iglesia y el Estado -que se supone amenazadora- quedó expresamente determinado por el deseo de no convertirse de "amo en servidor de la parroquia".

iv) El funcionario recibe una compensación *pecuniaria* de un *salario* normalmente fijado y la seguridad, para su vejez, que le da una pensión. El salario no se mide, como los honorarios, por el trabajo realizado, sino de acuerdo con el "estatus", es decir, de acuerdo con el tipo de función (el "rango"), y además, tal vez, de acuerdo con la antigüedad de sus servicios. La seguridad relativamente grande del ingreso del funcionario, así como las recompensas de la estimación social, hacen que el cargo sea una posición muy codiciada, sobre todo en los países que ya no ofrecen oportunidades de obtener ganancias derivadas de la explotación colonial. En dichos países, esta situación sólo permite otorgar salarios relativamente bajos a los funcionarios.

v) El funcionario se lanza a una *carrera* dentro del orden jerárquico del servicio público. Pasa de los puestos inferiores, menos importantes y peor pagados, a los cargos superiores. El funcionario promedio desea, por supuesto, que se fijen mecánicamente las condiciones de ascenso: si no de los cargos, al menos de los niveles salariales. Desea que se fijen estas condiciones en términos de "escalafón", o quizá de acuerdo con los grados alcanzados en un sistema desarrollado de exámenes expertos. Aquí y allá, esos exámenes en realidad forman una característica *indeleble* del funcionario, y tienen efectos vitalicios sobre su carrera. A esto se suma el deseo de condicionar el derecho al cargo y la creciente tendencia al cierre del grupo de estatus, y la seguridad económica. Todo esto crea una tendencia a considerar los cargos como "prebendas" de quienes han recibido certificados de educación. La necesidad de tomar en cuenta las calificaciones personales e intelectuales, sin que importe el carácter a menudo secundario del certificado de educación, ha producido un estado de cosas en que los más altos cargos políticos, especialmente los puestos de "ministros", suelen ocuparse sin referencia directa a tales certificados.

VI. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

LEONARD D. WHITE

PRÓLCX;O

De manera bastante curiosa, quienes comentan las instituciones políticas estadunidenses nunca han presentado un análisis sistemático de nuestro sistema administrativo, salvo desde el punto de vista del abogado. Hasta hace pocos años, aun los libros de texto habían mantenido obstinadamente cerrados los ojos ante este terreno enorme, lleno de problemas gubernamentales de primera magnitud y fascinante interés, e incluso hoy despachan este tema con un simple capítulo casual. Pero por cierto nadie sostendrá que es posible dejar de lado la administración "como detalle práctico que algunos empleados podrán arreglar después de que los doctores hayan convenido en los principios".

En los dos últimos decenios se ha producido una voluminosa literatura que trata del aspecto administrativo del gobierno. Este volumen representa un intento por unir los hechos sobresalientes de la experiencia y la observación estadunidenses y hacerles frente en forma analítica y crítica. Realizarlo dentro de los límites de un solo volumen no es tarea fácil, ya que implica el constante peligro de caer víctima de la Escila del detalle indiscriminado, o del Caribdis de la generalización no debidamente apoyada. La absoluta falta de un paso conocido a través de estas aguas inexploradas aumenta mucho los peligros de la aventura.

El libro se basa al menos en cuatro suposiciones. Presupone que la administración es un solo proceso, sustancialmente uniforme en sus características esenciales desde cualquier punto que se le observe *y*, por tanto, evita el estudio de la administración municipal, la administración

* Se reproduce, con autorización de la Macmillan Publishing Company, de *Introduction to the Stlldy oj Public Administration,* de Leonard D. White. Copyright 1926 por Macmillan Publishing Company, renovado en 1954 por Leonard D. White.

estatal o la administración federal como tales. Además, supone que el estudio de la administración debe partir de la base administrativa y no de los fundamentos del derecho, y por ello se interesa más en los asuntos de la Asociación Estadunidense de Administración que en las decisiones de los tribunales. Además, presupone que la administración sigue siendo básicamente un arte, pero atribuye importancia a la considerable tendencia que hay de transformarla en una ciencia. Estarnos presuponiendo que la administración se ha vuelto y seguirá siendo el meollo del problema del gobierno moderno.

CAPíTULO UNO
LA ADMINISTRACIÓN Y EL ESTADO MODERNO

> La administración ha ido transformándose gradualmente en una profesión. Su tarea ha aumentado en dificultad, responsabilidad y complejidad, hasta que hoy toca todas las ciencias, desde la química y la mecánica hasta la psicología y la medicina. Por tanto, necesita a su servicio a hombres y mujeres poseedores de tacto y de ideales, con la más alta preparación científica y con una gran capacidad de organización y liderazgo. Está empleando juristas y médicos; contadores y artistas, y al dirigir sus profesiones está formando por sí misma una profesión suprema, con todas las implicaciones consiguientes de semejante línea de progreso sobre sus normas, condiciones, aprendizaje y técnica.
>
> OUVER SHELOON, *Filosofía de la administración*

1. Alcance y naturaleza de la administración pública

Existe una unidad esencial en el proceso de la administración, ya sea que se le observe en los gobiernos de ciudades, estados o federales, que impide toda clasificación "estratificada" del terna. Tratarla como si fuese administración municipal, administración estatal o administración nacional es dar por sentada una distinción que en realidad no existe. Los problemas fundamentales, como el desarrollo de la iniciativa personal, la seguridad de la competencia individual y la integridad, responsabilidad, coordinación, supervisión fiscal, liderazgo y moral son, de hecho,

los mismos; y casi todos los temas de administración desafían las limitaciones políticas del gobierno local y el estatal. La administración de la salud, la licencia a los practicantes de las ciencias médicas, el control del comercio o la reclamación de tierras baldías tienen en realidad poca relación [real] con las ciudades, los condados o los estados como tales. y tampoco las respectivas fases del gobierno de ciudad, estatal o federal presentan alguna variación considerable en sus técnicas de administración: Por consiguiente, de entrada nos parece importante insistir en que el proceso administrativo es una unidad, y no concebirlo corno administración municipal, estatal o federal, sino como proceso común a todos los niveles de gobierno.

La administración pública es la administración de hombres y de materiales para realizar los propósitos del Estado. Esta definición subraya la fase empresarial de la administración y minimiza su aspecto legal y formal. Relaciona la dirección de los asuntos gubernamentales con la dirección de los asuntos de cualesquiera otras organizaciones sociales, comerciales, filantrópicas, religiosas o educativas, en todas las cuales se reconoce que la buena administración es elemento esencial para el éxito. Deja en pie la pregunta de hasta qué punto la administración misma participa en formular los propósitos del Estado y evita toda controversia sobre la naturaleza precisa de la acción administrativa.'

El objetivo de la administración pública es la utilización más eficiente

1 Una de las primeras definiciones hechas por un autor estadunidense se encuentra en las siguientes líneas, escritas por Woodrow Wilson: "El campo de la administración es el campo de los negocios [...] El objeto del estudio administrativo es salvar los métodos ejecutivos de la confusión y el costo del experimento empírico, y colocarlo sobre fundamentos profundamente basados en principios estables [...] La administración pública es la ejecución detallada y sistemática de la ley pública. Toda aplicación particular de la ley general es un acto de administración". "El estudio de la administración", *Political Science Qllarterly* 2, pp. 210 Y212.

Goodnow definió nuestro ámbito en estos términos: "Tal es, entonces, lo que significa en estas páginas la función de la administración: la ejecución, en cuestiones no judiciales, de la ley o voluntad del Estado, tal como fue expresada por una autoridad competente". *Principies of Administrative Law of the United States*, p. 14, 1905. Sin embargo, en los escritos de Goodnow no se establece una clara distinción entre administración y derecho administrativo. En realidad, esta distinción apenas está definiéndose hoy. Se le reconoce por las expresiones francesas *droit administratijy doctrine admintstmtiie,* por los términos alemanes *Venoaltungsrecht* y *Yeruialtungskunde* o *Venvaltllngspolitik.* Nótense también las palabras *les sciences adminietratioes.* Para la diferenciación de nuestro autor, véase *infra.*

de los recursos puestos a disposición de funcionarios y de empleados. Estos recursos no sólo incluyen las actuales asignaciones y equipo material en forma de edificios públicos, maquinaria, carreteras y canales, sino también los recursos humanos encarnados èn los cientos de miles de hombres y mujeres que trabajan para el Estado. En todos sentidos, una buena administración intenta eliminar todo despilfarro, conservar material y energía y el logro más rápido y completo de los propósitos públicos congruentes con la economía y el bienestar de los trabajadores.

El funcionamiento real de esta rama del gobierno tal vez pueda presentarse con mayor realismo mediante una descripción de lo que ocurre en el curso de un día en un gran departamento. Como ilustración, bastará el departamento de salud en una gran ciudad. El trabajo comienza a las nueve de la mañana, cuando la mayoría de los trabajadores están sentados ante sus escritorios.' Al entrar en la oficina, firman una hoja o van al reloj marcador, dejan sus ropas de calle en los vestidores, intercambian comentarios con sus vecinos y se sientan para despachar el trabajo del día. Se desarrolla toda una continua corriente de asuntos; llamadas telefónicas de los ciudadanos, de los inspectores en el campo y de todo detalle en especial; los clientes [en las ventanillas] llaman a propósito de una gran variedad de temas, grandes y pequeños; llegan informes telegráficos de una ciudad vecina donde amenaza una epidemia; hay conferencias dentro de las oficinas; conferencias entre oficinas; los mensajeros corren en todos sentidos; policías de las estaciones locales de salubridad traen muestras para análisis y ciudadanos ansiosos buscan los resultados de las muestras traídas ayer; llega una delegación de los agentes de pompas fúnebres a protestar contra el estado de la *morgue* en los hospitales; un concejal pide cita para uno de sus partidarios locales; una veintena de prostitutas aguardan en la sala de espera a ser examinadas antes de aparecer en el tribunal; un vendedor protesta contra la entrega de un contrato de suministro a los laboratorios; un puñado de holgazanes susurra en grupos formados al azar en los corredores, y a la mirada del no iniciado todo parece el colmo de la confusión y del desorden. Sin embargo, una observación más detenida disipa la primera impresión; los diversos tipos de trabajo se separan y asignan a hombres y mujeres que han recibido una preparación especial; ciertos tipos de investigaciones o quejas se atienden por medio de métodos prestablecidos; se llenan machotes y se envían por el camino apropiado a su resolución final; algunos negocios corren por cuenta de un emplea-

do y otros se remiten al subjefe de la oficina, de modo que el trabajo rutinario va a parar a las filas inferiores del servicio por un proceso de selección, mientras que los asuntos de importancia se turnan a la atención de los altos funcionarios. Así procede de manera ordenada todo el complicado ajetreo de la oficina; algunos se pasan el día llenando formas, otros atendiendo correspondencia, otros contestando a quejas telefónicas y dirigiendo a inspectores; algunos más dictan correspondencia, hacen análisis bacteriológicos, inspeccionan sistemas de ventilación, otorgan licencias, llenan machotes, mientras que a la cabeza de la oficina el comisionado de salud pública mantiene la necesaria conexión del departamento con el consejo y el alcalde de la ciudad, con la organización del partido, con el comité de finanzas, con el público y con las autoridades sanitarias del estado y del gobierno federal, sin dejar de asegurarse de la adecuada operación de las muchas fases de trabajo del departamento mismo.

Todo esto está muy lejos del amanuense egipcio que escribía trabajosamente a mano en su rollo de papiro, pero la historia natural de la administración conecta sus formas antiguas y modernas en una secuencia ininterrumpida de desarrollo. En realidad, el proceso de especialización ha producido una prodigiosa transformación de los métodos, pero los deberes administrativos esenciales relacionados con asuntos militares, con las finanzas, con el personal doméstido del "rey" se siguen desempeñando con los mismos objetivos que antaño. Lo que diferencia al funcionario público moderno del escriba de la Antigüedad es el maravilloso equipo material con el que trabaja y las aportaciones que la ciencia ha hecho y sigue haciendo a su profesión.

Vernos así que la administración pública es la ejecución de los negocios públicos; el objetivo de la actividad administrativa es la realización más expedita, económica y completa de los programas públicos. Esto, obviamente, no es el único objetivo del Estado corno unidad organizada; la protección de los derechos privados, el desarrollo de la capacidad cívica y el sentido de responsabilidad civil, el debido reconocimiento de las múltiples fases de la opinión pública, el mantenimiento del orden, la aportación de un mínimo de bienestar nacional: todo ello exige la inmediata atención del Estado. La administración debe correlacionarse con otras ramas del gobierno, además de ajustarse a la inmensa cantidad de esfuerzo privado que en los Estados Unidos, mucho más que en ningún otro lugar, complementan toda iniciativa pública. El capítulo siguiente

trata de estos ajustes, pero aquí cabe distinguir entre los campos adyacentes de la administración y del derecho administrativo.

Se dice que "el derecho administrativo es aquella parte del derecho público que fija la organización y determina la competencia de las autoridades administrativas, e indica los remedios individuales por la violación de sus derechos".[2] Esa definición indica atinadamente que el tema corresponde al ámbito del derecho, y señala su mayor objetivo: la protección de los derechos privados. El objetivo de la administración pública es la eficiente dirección de los asuntos públicos.

Estas dos metas no sólo son diferentes, sino que muchas veces entran en conflicto. Desde luego, la administración se rige por las reglas del derecho administrativo, así como por los requerimientos del derecho constitucional; pero dentro de unos límites así fijados, busca la realización más eficaz de los propósitos públicos. Todo el asunto ha sido bien formulado por el profesor Freund.'

> El pensamiento de los interesados en la administración pública parece preocupado principalmente, de momento, por problemas de eficiencia. Esto es fácil de comprender. Con la rápida expansión del control gubernamental sobre todo tipo de asuntos importantes, en general nos hemos aferrado a la teoría del autogobierno de la organización administrativa, que no produce el más alto grado de conocimientos y capacidad de los expertos.
>
> Sin embargo, mayores poderes administrativos exigen mayores salvaguardas contra sus abusos, y mientras exista la posibilidad de error oficial, de parcialidad o de exceso de celo, la protección del derecho privado será un objeto tan importante como la aplicación de alguna política gubernamental.

Los estudiosos del gobierno están familiarizados ya con la tradicional división de las actividades gubernamentales en legislativas, ejecutivas y judiciales.[4] Es importante comprender que todo el trabajo de la admi-

2 Frank J. Goodnow, *Comparative Adminietratine Lato,* 1, pp. 8-9, 1893. El contraste se manifiesta al comparar dos articulos que tratan con los dos campos, respectivamente: J. D. Barnett, "Publíc Agencies and Private Agencies", en *Am. Poi.* Sci. *Rev.,* 18, pp. 34-48, 1924; Y J. C. Logan, "Cooperation of Public and Private Welfare Agencies", en *Annals,* 105, pp. 88-92, 1923.

3 *Proceedings, Am. Poi. Sci. Assoc.,* 6, p. 58, 1909.

4 Puede encontrarse una minuciosa definición de los términos en la pluma del director de la *lllinois LawReoiet»,* 15, pp. 108-118, que escribe: "La legislación es la declaración, independientemente de su aplicación, de nuevas reglas de conducta obligatoria por un órgano del Estado, cuyos poderes se han especializado de modo que excluyan otras

nistración incluye los tres tipos de actividad, aunque una aplicación estricta de la teoría de la separación de poderes parecería confinarla a los asuntos "ejecutivos". Después de señalar que la comisión administrativa ejerce una autoridad que es en parte ejecutiva, en parte legislativa y en parte judicial, Croly afirma que "simplemente es un medio de consolidar las actividades divididas del gobierno, con ciertos propósitos de prácticas sociales", y pasa luego a hacer una defensa razonada de esta fusión de poderes." La administración tiende cada vez más, de hecho, a invadir los campos establecidos de la legislación y de la asignación, planteando problemas importantes que serán el tema de estudio de capítulos posteriores.

De hecho, quienes estudian los asuntos públicos gradualmente están tomando conciencia de que la administración se ha convertido en el corazón del moderno problema del gobierno. En una época anterior y más sencilla, los cuerpos legislativos tenían tiempo para hacer frente a las cuestiones principales, cuyo carácter era apropiado para las deliberaciones de la mentalidad de los legos; eran básicamente problemas que incluían juicios sobre cuestiones importantes de ética política, como otorgar el voto a los ciudadanos aboliendo las exigencias de propiedad, la disposición de las tierras públicas, la privación del apoyo a la Iglesia anglicana o la liberación de un Estado monárquico. Los problemas que aquejan a los cuerpos legislativos de hoy a menudo están enredados con cuestiones técnicas o se tornan exclusivamente técnicos, y el lego sólo puede tener esperanzas de manejarlos empleando los servicios del experto. El control del gobierno local, la regulación de las utilidades, la aplicación de la enmienda de prohibición, la asignación de fondos para una marina, la organización de un departamento de salubridad, el mantenimiento de un servicio nacional de investigación agrícola: todas ellas son cuestiones que sólo podrán ponerse en los estatutos con ayuda de hombres que conozcan los detalles operativos en cada caso. Descubri-

funciones, salvo como incidentales. La función ejecutiva es la realización fáctica y última de una regla de conducta obligatoria mediante un órgano del Estado, cuyos poderes están especializados para excluir otras funciones, salvo como incidentales. El poder administrativo es un cuarto término; sus funciones en la teoría pura siempre deben ser de alguno de los tres tipos de poderes enumerados, pero en la práctica pueden ser y habitualmente son una combinación de dos o más de estos poderes. Ejemplos claros de esta combinación de poderes son la Comisión Interestatal de Comercio, la Junta de Comercio Federal y las muchas comisiones de utilidad pública de los estados".

5 Herbert A. Croly, *Progressive Democracy,* cap. 17, 1914.

mas así en el servicio administrativo a un funcionario que sabe todo lo que se puede saber acerca del control de las enfermedades trasmitidas por el agua, otro que tiene en la punta de los dedos toda la información disponible sobre el añublo del trigo y otro al que nadie puede superar en asignaciones para el servicio de parques nacionales. Estos hombres no sólo son útiles para unos legisladores abrumados por la creciente inundación de propuestas de ley; simplemente, son indispensables. Ellos sonel gobierno. Hasta podríamos sugerir que la tradicional mención de la legislatura como la agencia fundamental del triunvirato gubernamental está destinada a ser remplazada en fecha no muy lejana por un análisis más realista, que establecerá el gobierno como la tarea de administración, operando dentro de las esferas que puedan quedar circunscritas por legislaturas y tribunales.

2. El surgimiento de la administración

Desde luego, fue de la Gran Bretaña de donde los Estados Unidos derivaron sus instituciones administrativas. Nuestros gobiernos locales siguen las pautas del modelo inglés del siglo XVII. Descentralizados, autogobernados y dominados por la *"squire-arquía"*, demostraron ser fácilmente adaptables a las condiciones económicas y sociales del Nuevo Mundo. Aún hoy, las líneas principales de nuestra estructura administrativa están profundamente influidas por su origen inglés; en las comunidades estadunidenses no puede encontrarse en parte alguna el prototipo del intendente continental o de su sucesor, el prefecto.

Pero los medios social y económico moderno en que opera la administración y la insistente demanda de un grado cada vez mayor de intervención del Estado imponen la cuestión de si un Estado industrial e intervencionista moderno puede actuar sobre la limitada base de un esfuerzo voluntario y, sustancialmente, de aficionados que caracteriza nuestra herencia administrativa. Los problemas a los que hoy deben enfrentarse todos los funcionarios son tan variados, de carácter tan técnico, de tan apremiante solución, que apenas parece posible que el Estado pueda sostenerse, salvo que adopte al menos algunas de las características esenciales de una administración burocrática. Hoy, es imperativo que los Estados democráticos aprovechen la ventaja de un servicio civil caracterizado por la permanencia en el cargo, la preparación espe-

cial para cargos oficiales, el interés profesional de parte del funcionario público y la lealtad exclusiva a los intereses del Estado. Nadie interpretará esta sugerencia diciendo que hablamos en favor de las instituciones autocráticas en contraste con las democráticas. Pero las democracias pueden tomar con provecho de sistemas administrativos más organizados aquellos elementos que se puedan adaptar bien a sus instituciones políticas fundamentales, con objeto de hacer más eficaces los logros de sus propios propósitos y programas.

El hecho es que el papel de la administración en el Estado moderno se ve muy afectado por el medio político y cultural general de la época. La escuela de *laissez faire* de filosofía social, que exigía restringir al mínimo las actividades del Estado para limitarlas a la protección externa y la policía, creó una situación en que la administración era de poco alcance y débil operación. Se consideraba que los funcionarios no eran sino un mal necesario, y la burocracia un peligro omnipresente. En el continente europeo, gobiernos irresponsables, capaces en gran medida de desafiar los deseos del pueblo y a menudo carentes de programas de mejora social, contribuyeron en mucho al argumento filosófico en favor de la no intervención del Estado.

La Revolución Industrial y sus muchas consecuencias sociales, económicas y políticas fueron fundamentalmente responsables de la nueva filosofía social y del nuevo concepto de administración pública. El *laissez faire* ha sido abandonado por filósofos y estadistas por igual, y con el siglo XX se inauguró una nueva era de actividad colectiva. La expansión de la industria en escala nacional e internacional, el aumento del transporte por ferrocarril, autobús y aeroplano, la transformación de la comunicación por los modernos sistemas postales, la prensa, el telégrafo, el teléfono, la comunicación inalámbrica y la radio, la movilidad enormemente intensificada de personas e ideas, la urbanización de los Estados industriales y la cristalización de poderosas clases sociales e intereses económicos no sólo han ensanchado el área y la intensidad de la actividad administrativa, sino que también han añadido nuevos tipos de problemas y amplificado la importancia y la dificultad de los antiguos.

En suma, la Revolución Industrial ha exigido cierto grado de cooperación social en el cual se ha vuelto imposible el *laissez faire;* y de manera paulatina, el nuevo medio está formando en la mentalidad común una concepción del papel del Estado que se aproxima a la función que le han

asignado las condiciones de la vida moderna. Estas nuevas ideas incluyen la aceptación del Estado como un gran organismo de cooperación social, así como una institución de regulación social. Por tanto, el Estado se convierte en un medio importante con el cual se aplica el programa de mejoramiento social.

> El poder del servicio civil va en aumento -escribe un estudioso inglés-, pues el Estado ha abandonado su antigua función de actuar, según la frase de Lassalle, como Vigilante nocturno, como simple dispensador de la justicia, en el sentido más estricto de la palabra. Hoy actúa siguiendo la teoría de que el bien del individuo y de la sociedad puede descubrirse por los procesos de la razón y de la acción social, y aplicarse por medio de estatutos."

El ensanchamiento positivo del programa del Estado no implica en modo alguno una correspondiente disminución de sus actividades represivas y reguladoras. La lucha de clases por la distribución del excedente social ha provocado la intervención del Estado en favor de los económicamente débiles (niños, mujeres, clase obrera) por su insistencia en el salario mínimo, el horario limitado y las condiciones saludables de trabajo; la persistencia de varios grupos de "reformadores" ha causado prohibiciones y regulaciones de diversas clases (venta de cigarrillos, narcóticos, alcohol, censura de las películas); la necesidad de garantizar, en la medida de lo posible, la integridad de los procesos de autogobierno ha conducido a la regulación de las elecciones y de los partidos políticos y a la elaboración de una legislación tan represiva como las leyes contra prácticas corruptas.

Por consiguiente, en todas direcciones van aumentando las tareas del Estado moderno. También en todas direcciones se va extendiendo la gama de la administración pública, pues cada fase del nuevo programa del Estado se refleja en una actividad administrativa adicional.

Por estas razones, no es sorprendente que en los dos últimos decenios se haya prestado cada vez mayor atención al lado empresarial del gobierno. Lo notable es que durante más de 100 años de nuestra existencia nacional, el único aspecto de la administración que surgió en la arena de las cuestiones nacionales fue el sistema de despojos." En un brillante

[6] Herman Finer, "The Civil Service in the Modern State", en *Am. Poi. Sci. Rev.*, 19, pp. 277-289, 1925.

* El "sistema de despojos" *[spoils system)* era la práctica de considerar a los cargos

ensayo, Wilson explicó por qué los estadunidenses no captaron la importancia de una buena administración. Así, en el *Political 5cíence Quarterly,* dijo:

> Nadie escribió sistemáticamente sobre la administración corno rama de la ciencia de gobierno hasta que nuestro siglo hubo dejado atrás su primera juventud y empezó a mostrar su característico florecimiento de un conocimiento sistemático. Hasta nuestros días, todos los escritores de política a quienes hemos leído sólo habían pensado, argüido y dogmatizado acerca de la *constitución* del gobierno; acerca de la naturaleza del Estado, la esencia y la sede de la soberanía, el poder popular y las prerrogativas reales [...] El campo central de la controversia era ese gran ámbito de teoría en que la monarquía entablaba duelo contra la democracia, en que la oligarquía deseaba construirse baluartes de sus privilegios y en que la tiranía buscaba una oportunidad de realizar su deseo de que todos los competidores le rindieran sumisión. En esta elevada guerra de principios, nadie hacía siquiera una pausa para considerar la administración. La pregunta era siempre: "¿Quién hará la ley y cuál será?" La otra pregunta, sobre cómo debía aplicarse la ley con sabiduría, con equidad, con rapidez y sin fricciones, quedaba de lado como "detalle práctico", que los funcionarios podrían arreglar después de que los doctores hubiesen convenido en los principios generales.

Por desgracia, el futuro presidente de la Universidad de Princeton y de los Estados Unidos nunca llevó sus sagaces investigaciones más allá de este estudio preliminar.

El interés del siglo XX en la administración pública tiene su origen en toda una variedad de causas. Una de las más importantes es el rápido aumento del costo del gobierno, "el cataclismo sin precedentes del gasto público"," Se ha declarado que el total de ingresos recabados para los municipios, condados, estados y la nación aumentó de 2 131 402 000 dólares en 1912 a 6346332000 en 1922: un aumento de 198%; y los ingresos *per capita* de 1912 pasaron de 21.96 dólares a 58.37 en 1922.[8] El total del gasto neto del gobierno federal llegó a su cúspide en el año fiscal

públicos y sus emolumentos como botín que había que quitar al partido derrotado y distribuirlo entre miembros del partido vencedor. [T.]

7 Véase Henry J. Ford, *Cost o[Our National Gouemment,* 1910; Edward B. Rosa, "Expenditures and Revenues of the Federal Government", en *Annals,* 95, p. 1, 1921; Herbert D. Brown, "The Historical Development of National Expenditures", en *Proceedings o[the Academy of Political Science,* 9, pp. 336-346, 1921.

8 "The Trend in Public Expenditures", en *Annals,* 113, primera parte, 1924.

de 1920, con 5687712849, Ydesde entonces ha habido una progresiva regresión a un gasto anual de cerca de tres mil millones de dólares. En contraste, los gastos de los gobiernos estatales muestran un rápido aumento desde la guerra. En 1913 fueron de 3.95 dólares *per capita,* y en 1922, de 11.82 dólares." Los gastos municipales muestran un aumento *per capita* en todos los departamentos generales, pasando de 17.34 dólares en 1912 a 33.15 dólares en 1922.[10] El doctor Mitchell y sus asociados calculan un aumento del ingreso nacional, de 1913 a 1919, que pasó de 33 300 millones a 66 000 millones de dólares, o sea, aproximadamente de 200%. Esto indica que el ingreso nacional no se vio sobrecargado por el gasto gubernamental en grado considerablemente mayor en años recientes que antes de la guerra, pero no por ello deja de haber un clamor contra los altos impuestos.l! La gran publicidad dada al fuerte aumento del gasto, la pesada carga de los impuestos y los espectaculares esfuerzos de la administración nacional en favor de la economía han subrayado la demanda de alcanzar una mayor eficiencia. La presión en favor de un uso más eficiente de los recursos públicos es continua, y mientras persistan los actuales altos niveles de impuestos se necesitará explorar todo camino para asegurar los máximos resultados de cada gasto.

La Guerra Mundial puso en marcado contraste los métodos administrativos de los gobiernos democráticos y de los autocráticos, provocando agudas críticas contra el ya consagrado plan de "ir saliendo del paso". En temprana fecha se declaró que la guerra era entre la democracia y la autocracia, pero poco después hubo un consenso general en que, para lograr sus objetivos, la democracia se había visto obligada a adoptar los métodos administrativos de la autocracia.'? Empero, los diversos méto-

9 Austin F. MacDonald, "The Trend in Recent State Expenditures", en *Annnls, 113,* pp. 8-15; véase Minnesota Tax Commission, "Cost of Government in Minnesota", en *Biennial Report,* 1918. "El hecho económico que obligará a imponer un buen gobierno municipal -y hasta una administración científica en los asuntos urbanos- es el costo creciente de la empresa. Sólo porque no tenemos las cifras que representan la dificultad de la tarea que nos espera, no estamos aterrados por ellas". Morris L. Cooke, "Scientific Management of the Public Business", en *Am. Pol. Sci. Rev.,* 9, pp. 488-495, 1915; véase "The Cost of Government, City of Detroit", en *Public Business,* 80, p. 97, publicado por el Detroit Bureau of Governmental Research.

10 Lane W. Lancaster, "The Trend in City Expenditures", en *Annals,* 113, pp. 15-22, 1924.

11 National Bureau of Economic Research, *Income il the United States,* 1, p. 13, 1921.

12 Véase Charles G. Fenwick, "Democracy and Efficient Government-Lessons of the War", *Am. Poi. Sci. Rev.,* 14, pp. 565-586, 1920.

dos administrativos empleados en los países beligerantes para controlar el abasto de alimentos constituyen ejemplos interesantes del enfoque democrático y del autocrático a problemas específicos.

En escala menor, la competencia internacional en el comercio y en la industria continúa agitando la demanda de eficiencia en el gobierno. La Cámara de Comercio de los Estados Unidos ha mostrado un interés activo en una mayor eficiencia" porque, como hombres de negocios, ya creían en la eficiencia y la economía, y deseaban verlas aplicadas a los gobiernos municipales, estatales y nacional; porque habían comprendido que un gobierno eficiente y económico era requisito básico de la prosperidad y éxito de las empresas; y porque, como buenos ciudadanos, deseaban ver un gobierno honrado, sano e inteligente". En 1912, en la primera reunión anual de la Cámara de Comercio se analizó la reforma presupuestaria para el gobierno federal, lo que fue seguido por un referéndum en que, de manera casi unánime, se adoptó una propuesta específica. Año tras año, la Cámara de Comercio ha vuelto a llevar este asunto a la atención del Congreso.

Esta organización también ha pedido que se otorguen subsidios federales para ayudar a escuelas vocacionales, un departamento federal de obras públicas, una reorganización general del sistema administrativo, mejores métodos de administración de personal y un departamento de planeación permanente en la oficina de correos. La Cámara de Comercio de Nueva York también ha tenido un papel activo, proponiendo una mejor administración tanto estatal como federal. La reorganización de los servicios consulares y diplomáticos lograda por la Ley Rogers se debió al apremio de intereses particulares. Las recientes revelaciones del secretario Hoover acerca de monopolios de hule, café, henequén y otros artículos controlados por gobiernos extranjeros señalan una nueva fase de la competencia comercial internacional que bien podría causar reacciones importantes a los problemas de nuestra organización administrativa. El hecho es que la empresa estadunidense ha llegado al punto en que no puede seguir obteniendo ganancias con sólo aumentar su productividad para abastecer a todo un mercado nacional protegido por un alto muro arancelario. Hoy compite en el mercado mundial y se encuentra en la necesidad de mantener sus ganancias, en gran parte mediante reducciones del costo de producción gracias a una mejor administración y un uso más eficiente de sus recursos; es decir, se ha visto

obligada a considerar en gran escala la reducción de gastos y la utilización más eficiente de su equipo. En esto, ha precedido al gobierno.

La insistencia de poderosos grupos sociales en la realización práctica de sus programas legislativos es constante acicate para mejorar los métodos administrativos. La aplicación de la Enmienda 18 es una manifestación significativa de este punto. Los partidarios de una enérgica aplicación legislativa no insistieron en la selección por méritos propios de los funcionarios de la prohibición. La aplicación laxa y débil de la Ley Volstead pronto hizo que la Liga contra las Tabernas exigiera un mejor cumplimiento de la ley; la cuestión pasó de la política a la administración. Esto muestra una transferencia universal de intereses, pues cuando una política ha recibido ya la sanción legislativa, el problema principal se vuelve de administración. De manera similar, las dependencias interesadas en la limitación de las horas de trabajo, el salario mínimo, la reforma fiscal y otras cuestiones se vuelven decididas exponentes de los buenos métodos administrativos.

El movimiento en favor de una administración científica ha desempeñado un papel importante, estimulando la mejora de los métodos para llevar adelante los asuntos públicos.P Comenzando con la labor pionera de Frederick W. Taylor, el movimiento ha desarrollado intereses cada vez mayores y, con el tiempo, ha logrado esbozar toda una

13 Véanse Frank B. Copley, *Frederic W Taylor, the Father of Scientific Management, 1923;* Horace B. Drury, *Scientijic Management, A History and Criticiem,* 1915; Edward E. Hunt, *Scientific Management since Taylor,* 1924; General William Crozier, "Scientific Management in Covernment Establishments", en *Butietin of the Taylor Society,* 1, 1915; C. B. Thompson, "Literature of Scientific Management", en *Quarterly [curnal of Economics, 28,* pp. 506-557, 1913-1914; Henry H. Farquhar, "Positive Contributions of Scientific Management", *ibid.,* 33, pp. 466-503, 1918-1919, Y "Critical Analysis of Scientific Management", en *Bulletin of the Taylor Society,* 9, pp. 16-30, 1924; Frederick A. Cleveland, "T.he Application of Scientific Management to the Activities of the State", en *Tuck School Conference on Scientijic Management,* pp. 313-335, 1912; Morris L. Cooke, "The Influence of Scientific Management upon Covernment", en *Bulletin of the Taylor Society,* 9, pp. 31-38, 1924.

Véase también William H. Leffingwell, *Office Management,* 1915; Richard H. Lansburgh, *Industrial Management, 1923.*

Para un cambio muy significativo de la actitud de los trabajadores organizados hada la administración, léase "Labor's Ideals Concerning Management", por el presidente William A. Creen, de la American Federation of Labor, *Bulletin of the Taylor Society, 10,* pp. 241-253, 1925.

filosofía de mejoramiento social sobre la base de un control científico del proceso de producción.

Las enormes mejoras logradas por la administración científica en algunas industrias han planteado la pregunta de si serán posibles en el gobierno mejoras igualmente notables. Cualquiera que sea la respuesta a esta pregunta, no cabe duda de que los logros de la administración científica han causado una gran insatisfacción contra los métodos anticuados que han caracterizado a muchos cargos públicos. Cada vez con mayor claridad se está comprendiendo que no se cumplirá jamás la promesa de alcanzar una vida mejor para los estadunidenses, sino hasta que la administración de los Estados Unidos haya abandonado los surcos en donde fue dejada durante un siglo de abandono.

VII. CÓMO DAR ÓRDENES*

MARY PARKER FOLLETI

A ALGUNOS, la cuestión de dar órdenes les parece muy sencilla; esperan dar sus órdenes y que las obedezcan sin chistar. Sin embargo, por otra parte, el simple sentido común de muchos ejecutivos empresariales ha demostrado que el dar órdenes está rodeado por muchas dificultades; que exigir una obediencia ciega a órdenes 110 aprobadas y quizá ni siquiera entendidas constituye una mala política de negocios. Además la psicología, aparte de nuestra propia observación, nos muestra que no sólo no podemos lograr que la gente haga las cosas de la manera más satisfactoria ordenándoles o exhortándolas, sino también que acaso no baste razonar con la gente y hasta convencerla intelectualmente. Ni siquiera el "consentimiento de los gobernados" hará todo lo que supuestamente debe hacer: consideración importante para quienes están pidiendo la representación de los empleados, Durante toda nuestra vida pasada, nuestra preparación anterior, nuestra experiencia posterior, todas nuestras emociones, creencias, prejuicios y hasta deseos, han formado ciertos hábitos mentales que los psicólogos llaman pautas de hábitos, pautas de acción y conjuntos motores.

Por consiguiente, de poco nos servirá llegar sólo a un acuerdo intelectual. A menos que se cambien las pautas de hábitos de la gente, no se habrá logrado cambiar a la gente. La administración de negocios y la organización industrial deben formar ciertas pautas de hábitos; es decir, ciertas actitudes mentales. Por ejemplo, el granjero tiene una disposición general a "hacer las cosas a su modo", y esto ya está siendo modificado por las actividades de las cooperativas, es decir (obsérvese) *por las actitudes del propio granjero.* También el obrero ha mostrado a menudo una disposición general de antagonismo hacia sus patronos, que no se puede

* Tomado de *Sdentijic Foundations o/Business Administration,* de H. C. Metcalf (comp.). Copyright © 1926. The Williams and Wilkins Co. Se reproduce con autorización Se han omitido las notas.

cambiar mediante argumentos o exhortaciones, sino sólo por medio de ciertas actividades que creen una disposición distinta. Uno de mis amigos sindicalistas me dijo que recordaba que, siendo niño, había oído a su padre, que trabajaba en una zapatería maldiciendo diario a su patrón. Así, él creció creyendo que era inherente a la naturaleza de las cosas que el obrero estuviera contra su patrón. Yo conozco a muchos obreros que tienen un prejuicio en contra de admitir a universitarios en las fábricas. Todos ustedes pueden darme ejemplos de actitudes entre sus empleados que desearían modificar. Por ejemplo, querríamos crear una actitud de respeto a la opinión de los expertos.

Si analizamos un poco más esta cuestión, veremos que hay tres cosas que debemos hacer. Utilizaré el lenguaje de la psicología: 1) formar ciertas actitudes; 2) lograr que se desahoguen estas actitudes, y 3) aumentar la respuesta de desahogo conforme se logra. ¿Qué significa esto en el lenguaje de los negocios? Un psicólogo me ha puesto el ejemplo del vendedor. El vendedor empieza por crear en nosotros la actitud de que deseamos su artículo; luego, justamente en el momento "psicológico", saca su contrato en blanco para que lo firmemos, liberando así nuestra actitud; después, si en el momento en que nos preparamos a firmar aparece alguien y nos dice que ha quedado muy contento con la compra de su artículo, esto aumenta la respuesta que ya estábamos liberando.

Si aplicamos esto al tema de las órdenes y la obediencia, veremos que la gente sólo puede obedecer una orden si antes se ha recurrido a pautas de hábitos previos o si se han creado otros nuevos. Cuando el patrono está considerando una orden también debe pensar en el modo de formar los hábitos que asegurarán su cumplimiento. Primero debemos hacer que el vendedor de zapatos o el empleado de banco que paga cheques vea lo deseable de contar con un método distinto. Luego se deben modificar las reglas de la zapatería o del banco, para permitir que el vendedor o cajero adopte el nuevo método. En tercer lugar, será más fácil hacer que sigan el nuevo método si de antemano convencemos a alguien de que ponga un ejemplo a los demás. Por lo general es posible convencer a uno o dos o tres, antes que al grueso de los trabajadores. Todos ustedes saben, por experiencia, que este último paso es una buena táctica. Es lo que los psicólogos llaman intensificar la actitud que va a liberarse. Pero descubrimos quela actitud liberada no se fija como hábito a la primera vez; para lograrlo, se necesitan muchas respuestas.

Esta consideración es importante para nosotros, pues desde cierto

punto de vista el éxito en los negocios depende en gran parte de ello; a saber, si nuestro negocio está organizado y administrado de tal modo que tienda a formar ciertos hábitos, ciertas actitudes mentales. Muchos patrones de la vieja escuela han tenido dificultades para comprender que *las órdenes no toman el lugar del entrenamiento.* Deseo poner esto en cursivas. No pocas veces un empleador se ha enfurecido porque, según dijo, un trabajador "no haría" esta cosa y tal otra, cuando la verdad es que el trabajador no podía, realmente no podía, cumplir lo que se le había ordenado porque no podía ir en contra de los hábitos de toda su vida. Este tema puede abordarse en el rubro de la educación, pues allí podríamos mostrar muchos ejemplos del intento de hacer que la autoridad arbitraria ocupara el lugar de toda una preparación. En la historia, la secuela de todas las revoluciones nos muestra los resultados de la falta de preparación.

En este asunto de las pautas de conducta preparada de antemano, es decir, de preparar el modo de recepción de las órdenes, la psicología hace una aportación cuando nos indica que las mismas palabras a menudo provocan en nosotros respuestas muy distintas cuando se las oye en ciertos lugares y ciertas ocasiones, Un niño puede responder de manera distinta a una misma sugerencia cuando la hace su maestro que cuando la hace alguno de sus condiscípulos. Además, puede responder de manera distinta a la misma sugerencia hecha por el maestro en el aula que hecha por el maestro cuando están paseando juntos. Si aplicamos esto a la emisión de órdenes, veremos que el lugar en que se dan, las circunstancias en que se las da, pueden constituir toda la diferencia del mundo en cuanto a la respuesta que recibamos. Si recorren una gran distancia desde el presidente o supervisor, hasta el operario, el efecto se debilitará. Podríamos decir que la fuerza de una respuesta favorable a una orden va en proporción inversa a la distancia que recorre la orden. La eficiencia de producción siempre está en peligro de verse afectada cada vez que la sugerencia cara a cara es sustituida por una orden dada a larga distancia. Además, hay otra razón para ello, que consideraré dentro de un momento.

Todo lo que hemos dicho [00.] de la integración y la conducta circular, puede aplicarse directamente a la previsión de la respuesta al dar órdenes. Hablamos entonces de lo que los psicólogos llaman conducta lineal y circular. La conducta lineal sería, citando la reseña hecha por el doctor Cabot a mi libro *Creative Experience,* cuando una orden es aceptada tan pasivamente como el cobertizo recibe la leña. En la conducta circular

obtenemos un "regreso". Pero todos sabemos que tendremos ese regreso cada día de la vida, y por cierto deberemos tomarlo en cuenta o bien lo que más elegantemente se llama una conducta circular, al emitir órdenes [...] Debo decir que emitir órdenes y recibir órdenes debiera ser cuestión de integración por medio de una conducta circular, y que debiéramos buscar métodos de lograrlo.

La psicología tiene otra importante contribución que hacer al tema de emitir órdenes o de dar instrucciones: antes de que pueda lograrse la integración entre el que da la orden y el que la recibe, a menudo debe hacerse una integración dentro de uno o de ambos individuos. Con frecuencia existen dos caminos disociados en un mismo individuo; si usted es lo bastante sagaz para reconocer esto, podrá a veces bloquear un conflicto freudiano y hacer que la integración aparezca antes de llegar a su etapa aguda.

Para explicar lo que quiero decir, permítaseme describir brevemente el caso de una trabajadora social. Los padres de cierta muchacha estaban divorciados y ella había sido colocada con una familia alegre, despreocupada, libre y poco pulcra, que consistía en el padre, la madre y 11 hijos. Gracie se sentía muy feliz allí, pero cuando la trabajadora social encargada del caso descubrió que las condiciones de vida incluían un alto grado de promiscuidad, pensó que debía colocarla en otro lugar. Por tanto, la llevó de visita a la casa de una tía, la cual poseía una casa con cierto refinamiento, en que se manifestaba "buen gusto", como dijo un miembro de la familia. Esta tía deseaba que Gracie viviera con ella, y Gracie opinó que ahí sería feliz. Sin embargo, para ponerla a prueba, la trabajadora social le dijo: "Pero yo creí que eras feliz donde estabas". "¿No se puede ser feliz y ocupar un buen lugar en sociedad?", respondió la muchacha. Puede verse que aquí había dos deseos distintos. Al llevar a la muchacha a casa de la tía, la trabajadora social acaso haya impedido un conflicto freudiano y los caminos disociados tal vez se habrían unido. No conozco el fin de la historia, pero nos indica un método de enfrentarnos a nuestros codirectores: que estén "felices y en buena posición".

La administración de empresas a menudo debe considerar cómo resolver los caminos distintos de personas o grupos, pero los métodos para lograrlo con éxito se han desarrollado mucho más en algunos departamentos que en otros. Apenas hemos reconocido esto como parte de la técnica de trabajar con los empleados, y sin embargo el vendedor sagaz sabe que es la parte principal de su trabajo. Su potencial compra-

dor desea el artículo y, a la vez, no lo desea. El buen vendedor no suprime los argumentos que en la mente del comprador están contra la compra, pues entonces el comprador podría arrepentirse después y esto no sería buena técnica de ventas. A menos que pueda unir e integrar en la mente del comprador las razones en favor de comprar y las razones en favor de no comprar, sus futuras ventas se verán en peligro y no llegará a vendedor de alta categoría.

Obsérvese que lo anterior va más allá de lo que nos dijo el psicólogo a quien cité al principio de esta sección. Dijo: "el vendedor debe crear en usted la actitud de que usted desea su artículo". Sí, muy bien, pero sólo si crea esta actitud por medio de integración y no de supresión.

Apliquemos esto a las órdenes. A menudo, una orden deja a la persona a quien se le da entre dos distintos caminos; una orden debe tratar de unir e integrar los caminos opuestos. Las decisiones de los tribunales con frecuencia resuelven arbitrariamente cuál de los dos caminos se debe seguir, sin mostrar una posible integración de ambos, es decir, a menudo se deja a la persona con un conflicto interno entre manos. Esto es lo que deben tratar de evitar los tribunales y la administración de empresas: el conflicto interno de personas o grupos.

Al analizar la preparación de las órdenes, no he hablado de recurrir a ciertos instintos, lo que en opinión de muchos autores, es importantísimo, Por ejemplo, algunos insisten en el instinto de autoafirmación; este instinto sería violado por unas órdenes demasiado rígidas o por una autoridad pesadamente ejercida. Otros autores de no menor categoría nos dicen que hay un instinto de sumisión a la autoridad. No puedo analizar esto, pues entonces tendríamos que definir los instintos, lo que de momento es empresa demasiado larga y exigente para nosotros. Además, hoy va cesando el interés exagerado en los instintos manifestado en años recientes, interés que en muchos casos recibió una expresión bastante burda. O, antes bien, está siendo remplazado por el más fructífero interés en la costumbre.

En la psicología hay más cosas de las que puedo aquí siquiera insinuar acerca de la formación de hábitos y la preparación de órdenes. Pero hay un punto, ya mencionado por implicación, que deseo considerar de manera más explícita: a saber, la manera de dar órdenes. Probablemente la manera en que se dan las órdenes ha causado más dificultades industriales que ninguna otra causa. En el *Report on Strikes and Lockouis,* publicación del gobierno británico, se dice que la causa de buen número de

huelgas es "el presunto acoso del supervisor", "supuesta conducta tiránica de un sobrestante", "supuesta conducta altiva de los funcionarios". Sin embargo, la afirmación directa de la tiranía de funcionarios superiores como causa directa de las huelgas es, me atrevo a decir, insólita, y sin embargo el resentimiento subsiste y se manifiesta en otras cuestiones. y la demanda de mejor trato suele ser bastante explícita. La encontramos en labios de los trabajadores del metal y la madera en una fábrica de aviones, quienes declararon que si se les trataba sin consideración a su respeto propio, responderían con un paro. La encontramos en ciertos acuerdos con los patronos, de que "los hombres deben ser tratados con el debido respeto y no se emplearán con ellos amenazas ni lenguaje obsceno".

¿Qué le ocurre al hombre, qué ocurre *dentro* de un hombre cuando recibe una orden dada en forma desagradable por el sobrestante, el jefe del departamento o su inmediato superior en la tienda, el banco o la fábrica? La persona a quien se habló así siente que están atacando su respeto propio, que están invadiendo uno de sus santuarios más íntimos. Se enfurece o se pone sombrío y a la defensiva; empieza a pensar en sus "derechos": actitud fatal para cualquiera. En el idioma que hemos estado empleando, surge la mala pauta de conducta, el erróneo conjunto motor; es decir, el trabajador se ha "dispuesto" a actuar en una forma que no va a beneficiar a la empresa que lo ha contratado.

Hay también aquí otro punto psicológico, más sutil: cuanto más se trata "autoritariamente" a alguien, mayor actividad de pensamiento surgirá dentro de esa pauta, y la parte del empleado en esa pauta al parecer es una oposición a ese trato.

Esta queja del lenguaje soez y el trato tiránico del que ocupa el puesto inmediato superior al trabajador es historia antigua para todos nosotros, pero hay un extremo opuesto al que se ha prestado muy poca consideración. El funcionario inmediato superior suele estar tan cerca del trabajador que no ejerce los deberes apropiados de su puesto. Lejos de arrogarse una autoridad agresiva, a menudo ha eludido uno de los principales problemas de su cargo: cómo hacer lo que está implícito en el hecho de que se le ha colocado en un puesto superior a otros. La jefa del departamento de abrigos de mujer en una tienda dirá: "Dime, Sadie, tienes 36 años, ¿verdad? Hay ahí abajo una mujer gritando acerca de algo que dice que le prometiste ayer". "¡Vaya, qué bien!", contesta Sadie. "Algunas de esas mujeres gritarían en el cielo". Y tal vez eso sea en

realidad lo que ocurre. Desde luego, hay que aplacar a la señora, pero a menudo no se hace ningún estudio de lo que ha ocurrido para beneficio de la tienda. No estoy diciendo que sea universal una conexión entre tales incidentes y el mejoramiento de la técnica de la tienda, pero ciertamente tal conexión existe demasiado a menudo, y es uno de los problemas de esos funcionarios que están precisamente por encima de los jefes de departamento. Es natural que una mujer no desee tener malas relaciones con sus compañeras con quienes habla y trabaja durante todo el día. Considérese a la principal operadora telefónica que recuerda que la principal operadora es miembro del sindicato, y que el gerente no lo es.

Ahora bien, ¿cuál es aquí nuestro problema? ¿Cómo podremos evitar los dos extremos, demasiado autoritarismo al dar órdenes o prácticamente no dar ninguna orden? Voy a preguntar cómo están *ustedes* evitando estos extremos. Mi solución consiste en despersonalizar la emisión de órdenes, en unir a todos los interesados en un estudio de la situación, en descubrir la ley de la situación y en obedecerla. Hasta que hagamos esto, no creo que podamos tener la mejor administración de empresas. Eso es lo que ocurre, lo que tiene que ocurrir cuando surge una disputa entre dos personas en puestos de igual autoridad. El jefe del departamento de ventas no da órdenes al jefe del departamento de producción, y viceversa. Cada uno estudia el mercado y la decisión final se toma siguiendo las demandas del mercado. En su forma ideal, esto es lo que debiera ocurrir entre los jefes y los empleados, entre cualquier jefe y sus subordinados. Una *persona* no debería dar órdenes a otra *persona,* sino ambas convenir en recibir de la *situación* sus órdenes. Si las órdenes son, sencillamente, parte de la situación, no se plantea siquiera el problema de alguien que dé órdenes y alguien que las reciba. Unos y otros aceptan las órdenes impuestas por la situación. Los patronos aceptan las órdenes dadas por la situación; los empleados aceptan las órdenes dadas por la situación. Esto da -¿verdad?- un aspecto un tanto distinto a toda la administración de empresas en la planta.

Tenemos aquí, creo yo, una de las mayores aportaciones de la administración científica: tiende a despersonalizar las órdenes. Desde un punto de vista, podríamos llamar la esencia misma de la administración científica al intento de descubrir la ley de la situación. Con la administración científica, los gerentes reciben tantas órdenes como los trabajadores, pues unos Y otros obedecen a la ley de la situación. Nuestra labor no consiste en hacer que la gente obedezca órdenes, sino en inventar

métodos por los cuales podamos *descubrir* de la mejor manera la orden de una situación en particular. Si se le descubre, el empleado podrá darla al patrón, tanto como el patrón al empleado, como a menudo ocurre en forma fácil y natural. Mi cocinera o mi mecanógrafa me hacen ver la ley de la situación y yo, si la reconozco como tal, la acepto, aunque pueda tener que cancelar alguna "orden" que ya había dado.

Si quienes ocupan puestos de supervisión despersonalizan las órdenes, entonces no habría una autoridad abrumadora por una parte ni, por la otra, ese peligroso *laissez-aller* que procede del temor a ejercer la autoridad. Desde luego, debemos ejercer la autoridad, pero siempre la autoridad de la situación. No digo que hayamos descubierto el camino hacia una existencia sin fricciones; lejos de ello; pero hoy comprendemos el lugar que creemos que produce la fricción. Intentamos ponerlo a trabajar ahora para nosotros, como lo hace el ingeniero cuando coloca la banda sobre la polea. Habrá tanto o más espacio para desacuerdos en el método que estoy proponiendo. La situación a menudo será de otra manera y, también a menudo, se le interpretará de otra manera. Pero sabremos qué hacer con ella, habremos descubierto un modo de hacerle frente.

Lo llamo despersonalizar porque no hay tiempo de profundizar más en la cuestión. En realidad, creo que se trata de una cuestión de *repersonalizar*. Nosotros, personas, tenemos relaciones mutuas, pero debemos encontrarlas en todas las situaciones y por medio de ellas. No podemos tener buenas relaciones mutuas mientras las saquemos de ese medio que les da su significado y su valor. Esta manera de divorciar a las personas y la situación causa incontables daños. Acabo de decir que la administración científica despersonaliza; la más profunda filosofía de la administración científica nos muestra unas relaciones personales dentro de todo el medio de eso de lo que forman parte.

Hay mucha psicología, en particular psicología moderna, que tiende a divorciar a la persona de la situación. Me estoy refiriendo a la actual moda de los "estudios de personalidad". Cuando surge alguna dificultad, frecuentemente oímos decir al psicólogo especializado en estudios de personalidad: "Estudiemos la psicología de ese hombre". Y éste es muy buen consejo, pero sólo si al mismo tiempo estudiamos toda la situación. En cambio, excluir toda la situación es una falla tan común en los estudios de esos psicólogos que constituye un grave defecto de su trabajo. Y como aquellos de ustedes que son directores de personal

tienen que tratar más, supongo, con esos psicólogos que se han especializado en la personalidad que con ningunos otros, deseo que observen y vean cuán a menudo encontrarán que esa limitación menoscaba el valor de sus conclusiones.

Antes he dicho que habría que sustituir la orden dada a larga distancia por la sugerencia hecha cara a cara. Creo que podemos ver hoy una razón más convincente que la anterior. No es tanto la sugerencia cara a cara la que deseamos cuanto el estudio conjunto del problema, y la mejor manera de hacer ese estudio conjunto es entre el empleado y su inmediato superior, o entre el empleado y un experto en la cuestión.

He comenzado esta charla subrayando lo recomendable de preparar de antemano la actitud necesaria para cumplir órdenes, así como en el artículo anterior consideramos preparar la actitud para la integración; pero ahora, en nuestra consideración del estudio conjunto de situaciones, en nuestra insistencia en obedecer la ley de la situación, vemos que tal vez llegamos un poco más allá o, más bien, que ahora deberíamos considerar en qué sentido debemos tomar la doctrina del psicólogo en relación con las actitudes preparadas de antemano. En sí mismo, esto no nos llevaría muy lejos, pues hoy todo el mundo está estudiando psicología, ¡Y nuestros empleados se mostrarán tan activos en prepararnos como nosotros en prepararlos-a ellos! En efecto, una muchacha que trabajaba en una fábrica me dijo: "Recibimos el pasado invierno un curso de psicología, y ahora veo que usted tiene mucho cuidado en cómo les plantea las cosas a los gerentes si quiere que consideren favorablemente lo que se les está pidiendo". Si esta idea, preparada de antemano, fuera todo lo que piensan los psicólogos, creo yo que habría que imprimirla en privado, como doctrina secreta. Pero lo cierto es que la mejor preparación para la integración en el caso de las órdenes, o en cualquier otra cosa, es el estudio conjunto de la situación. No debemos tratar de crear la actitud que *deseamos,* aunque tal sea la frase habitual, sino la actitud requerida para el estudio y la decisión cooperativas. Esto puede decirse incluso del vendedor. Antes hemos sostenido que cuando se dice al vendedor que debe despertar en su probable comprador la actitud de que desea el artículo, también debe decírsele que lo haga por integración y no por supresión. Tenemos ahora un atisbo de *cómo* deberá alcanzar esta integración.

Ya he hablado de la importancia de modificar parte del lenguaje de

las relaciones personales de negocios. Hemos considerado si las palabras "quejas", "reclamaciones" o los "especialistas en problemas" de Ford no hacen surgir las pautas de conducta erróneas. Creo yo que la palabra "orden" ciertamente lo hace. Si esa palabra ya no va a significar una autoridad externa, una autoridad arbitraria, sino la ley de la situación, entonces necesitamos una nueva palabra. Con frecuencia la orden es la que provoca tanto resentimiento como la cosa ordenada. A la gente no le gusta que le ordenen ni siquiera tomarse unas vacaciones. He visto ejemplos de ello. Desde luego, el deseo de gobernar nuestra propia vida es uno de los sentimientos más fundamentales de todo ser humano. Llamarlo "el instinto de autoafirmación" o el "instinto de iniciativa", no lo expresa por completo. Creo que se narra en la biografía de algún célebre estadunidense que, siendo niño, su madre le dijo "trae un cubo de agua"; él contestó "no lo haré" antes de recoger el cubo y traer el agua. Esto resulta revelador; le había causado resentimiento la orden, la orden de una persona; pero fue y trajo el agua, no creo que porque tuviera que hacerlo, sino porque había reconocido lo imperativo de la situación. Sabía que tenía que obedecer a *eso;* estaba dispuesto a obedecer a *eso.* Y este tipo de obediencia no se opone al deseo de gobernarse a sí mismo, pero cada uno se encuentra incluido en el otro, ambos son parte del mismo afán fundamental que se encuentra en las raíces de nuestro ser. Tenemos aquí algo mucho más profundo que "el impulso egoísta" o el "instinto de autoafirmación". Hemos visto la esencia misma del ser humano.

El tema de las órdenes nos ha llevado al meollo de toda la cuestión de la autoridad y el consentimiento. Cuando concebimos la autoridad y el consentimiento como partes de una situación inclusiva, ¿no arroja esto un rayo de luz sobre la cuestión? El punto de vista aquí presentado se libra de varios dilemas que al parecer han desconcertado a quienes habían estudiado el consentimiento. La sensación de estar "por debajo" de alguien, de "subordinación", de "servilismo" de estar sujeto "a la voluntad de otro", aparece una y otra vez en el movimiento de los empleados de tiendas y en sus testimonios ante la Comisión del Carbón. Alguien dijo ante esa Comisión: "Está muy bien trabajar *con* alguien; lo que es desagradable es sentir demasiado claramente que se está trabajando *bajo* alguien". *Con* es una preposición bastante buena, no porque denote democracia, sino porque denota una unidad funcional, concepto

mucho más profundo que el de democracia, como habitualmente se le interpreta. El estudio de la situación incluye la preposición *con*. Así, Sadie no es abandonada por la jefa del departamento de abrigos ni tiene que obedecerla. La jefa del departamento dice: "Veamos la manera de resolver mejor esos casos, y a ella nos atendremos". Sadie no queda bajo la jefa del departamento, sino que ambas quedan *bajo* la situación.

Dos veces me ha preguntado una persona que solicitaba una plaza si yo la trataría como criada. Cuando la primera mujer me lo preguntó, no tuve la menor idea de lo que decía y pensé que tal vez no quería hacer el trabajo más rudo, pero después llegué a la conclusión de que ser tratada como criada obligaba a verse bajo alguien a obedecer órdenes sin emplear su propio criterio. Si creemos que lo que intensifica el respeto propio aumenta la eficiencia, aquí deberemos estar en guardia.

Directamente relacionado con lo anterior está el asunto del orgullo por el trabajo propio. Si una orden va contra lo que el artesano o el empleado cree que es la manera debida de realizar su trabajo y la que dará mejores resultados, se justificará que no desee obedecer tal orden. ¿No podría resolverse esa dificultad mediante un estudio conjunto de la situación? Se dice que es característica del obrero británico esta afirmación: "Yo conozco mi trabajo, y nadie me dirá cómo hacerlo". Las peculiaridades del obrero británico podrían resolverse mediante un estudio conjunto de la situación, en el entendido de que quizá él tenga más que aportar al estudio que nadie más [...]

Hay otro dilema que deberá resolver todo el que se encuentre en una posición de autoridad: ¿cómo se puede esperar que la gente se limite a obedecer órdenes y al mismo tiempo asuma el grado de responsabilidad que le corresponde? En realidad, según mi propia experiencia, aquellos a quienes gusta obedecer ciegamente órdenes sin pensar por su cuenta son los que así desean verse libres de toda responsabilidad. Pero asumir una responsabilidad, de acuerdo cada quien con su capacidad, de acuerdo con su función en el panorama total [...], este asumir una responsabilidad suele ser la cuestión más vital en la vida de todo ser humano, así como asignar responsabilidades es la parte más importante de la administración de empresas.

Una vez me dijo un joven sindicalista: "¿Cuánta dignidad puedo tener como simple empleado?" Podrá tener toda la dignidad del mundo si se le permite hacer toda su contribución a la planta *y asumir definitivamente la responsabilidad por ello.*

Creo que uno de los problemas más graves que hay ante nosotros es cómo reconciliar el recibir órdenes y el asumir responsabilidades. Y creo que la conciliación puede lograrse mediante nuestro concepto de la ley de la situación [...]

Hemos considerado ya el tema de los símbolos. A menudo es obvio que una orden es un símbolo. El árbitro en un partido, reloj en mano, dice: "Adelante". Es una orden, pero la orden sólo como símbolo. Yo puedo decir a un empleado: "Haga esto y aquello"/ pero debo decirlo sólo porque ambos hemos convenido, abierta o tácitamente, que lo que estoy ordenando hacer es lo mejor que debe hacerse. Entonces, la orden es un símbolo. Y si es una verdad filosófica y psicológica que sólo debemos obediencia a una unidad funcional a la que estamos contribuyendo, debemos recordar que un modo más preciso de decir lo mismo, consistiría en decir que nuestra obligación es con una unificación, con un proceso.

Esto nos lleva ahora a uno de nuestros problemas más graves en esto de las órdenes. Es importante, pero sólo podremos mencionarlo brevemente; es lo que llamamos [...] la situación en evolución. Aquí estoy tratando de mostrar que la orden debe ser integral a la situación y ser reconocida como tal; pero ya vimos que la situación siempre esta en desarrollo. Si la situación nunca es estacionaria, entonces la orden nunca debe ser estacionaria, por decirlo así; y cómo impedirlo es/ precisamente/ nuestro problema. La situación va cambiando mientras se cumplen las órdenes [...] ¿Cómo puede mantenerse la orden al ritmo de la situación? Las órdenes externas nunca podrán hacerlo, sólo las que han salido, frescas, de la situación.

Más aún, si adoptar una actitud *responsable* hacia la experiencia incluye reconocer que la situación está evolucionando, una actitud *consciente* hacia la experiencia significa que observamos el cambio que produce en nosotros mismos la situación a medida que se desarrolla; la situación no cambia sin modificarnos a nosotros.

En resumen [...], dado que la integración es la ley básica de la vida, las órdenes deben ser la conclusión compuesta de quienes las dan y quienes las reciben; más aún, deben ser la integración de las personas que intervienen y de la situación; y más todavía, deben ser la integración incluida en la situación al evolucionar. Si el lector acepta mis tres declaraciones fundamentales sobre el tema: 1) que la orden debe ser la ley de la situa-

ción; 2) que la situación está siempre evolucionando, y 3) que las órdenes deben incluir una conducta circular y no lineal [...] entonces veremos que nuestra antigua concepción de las órdenes se ha modificado un tanto, y que por ello debe seguir- a cambios definidos en la práctica de negocios.

Existe un problema vinculado tan directamente al de dar órdenes que deseo plantearlo para su futuro análisis. Después de haber llegado a una decisión sobre nuestras órdenes debemos considerar cuánta y qué tipo de supervisión es necesaria o recomendable para que se cumplan. Todos sabemos que a muchos trabajadores les disgusta que los estén vigilando. ¿Qué significa esto y hasta qué punto es justificable? ¿Cómo se puede suprimir el elemento objetable y al mismo tiempo hacer la supervisión necesaria? No creo que este punto se haya estudiado lo suficiente. Cuando pregunté a una muchacha muy inteligente cuál creía que sería el resultado del reparto de utilidades y la representación de los empleados en la fábrica en que trabajaba, me contestó alegremente: "¡Ya no necesitaríamos supervisores!" Aunque es divertido que pasara por alto el hecho de que el supervisor tiene otros deberes además de vigilar a los obreros en sus puestos, olvidemos la parte graciosa y descubramos lo que en realidad significa esta objeción a ser vigilado.

En un caso ocurrido en Escocia, relacionado con la Ley del Salario Mínimo, se llamó a atestiguar a un capataz para que dijera si determinado obrero cumplía debidamente con su trabajo o no. El interrogatorio fue el siguiente:

> *Magistrado:* Pero, ¿no es su obligación, de acuerdo con la Ley de Minas, visitar dos veces al día cada lugar de trabajo?
>
> *Capataz:* Sí.
>
> *Magistrado:* ¿No lo hace usted?
>
> *Capataz:* Sí.
>
> *Magistrado:* Entonces, ¿por qué no lo vio usted trabajar nunca?
>
> *Capataz:* Siempre dejan de trabajar cuando ven que se acerca un capataz, se sientan y esperan hasta que se haya ido. Hasta sacan su pipa, si no están en una mina con gas. No dejan que nadie los observe.

Una norma igualmente extrema fue impuesta durante parte del periodo de guerra, en un taller de mecánica en Clyde. El secretario de trabajo del sindicato fue informado una mañana de que había una queja en la forja. Encontró furioso a uno de los herreros porque el director

administrativo, en su habitual paseo matinal por el taller, se detuvo cinco minutos o poco más y observó el fuego de la herrería. Después de una reunión del sindicato, el secretario llevó una comisión al director y le arrancó la promesa de que aquello no volvería a ocurrir. A la siguiente reunión de trabajo, el secretario informó del incidente al cuerpo de obreros, con el resultado de que todo el taller hizo una demanda similar, que fue atendida, por lo que en adelante el director ya casi no se atrevió a detenerse en sus paseos matutinos.

He visto citar ejemplos similares. Muchos trabajadores consideran intolerable que alguien los esté observando. ¿Qué hacer al respecto? ¿Cómo lograr la supervisión debida sin esta vigilancia que causa resentimiento en el obrero? La supervisión es necesaria; la supervisión causa resentimientos [...] ¿cómo lograremos hacer aquí la integración? Algunos dicen: "Que los obreros elijan a los supervisores". Pero yo no creo en esto.

Existen otros tres puntos directamente relacionados con el tema de este ensayo, que sólo deseo señalar. Primero, ¿cuándo y cómo se señalan los errores o la mala conducta? Aquí sin duda nos podrá guiar un principio: no culpe a nadie por el gusto de culpar, haga que lo que tenga usted que decir logre algo; dígalo en tal forma y en tal momento y en tales circunstancias que constituya una verdadera educación para su subordinado. En segundo lugar, puesto que se reconoce que quien da las órdenes no es, por regla general, una persona muy popular, la administración a veces trata de compensar esto permitiendo que la persona sobre la cual pesa esta impopularidad sea la que dé noticias gratas a los trabajadores, que reciba el crédito por cualquier innovación que los trabajadores hayan deseado. Un gerente me dijo que siempre trataba de hacerlo. Supongo que ésta es buena psicología conductista, y sin embargo no estoy del todo segura de que este método me guste. Empero, es muy distinto en el caso de que se haya dado una orden errónea; creo que entonces quien cometió el error debe ser quien lo rectifique, no por estrategia, sino también porque para él será lo mejor. Será mejor para todos nosotros no sólo reconocer nuestros errores, sino remediarlos en lo posible. Si un capataz tiene que despedir a alguien y luego se decide reinstalarlo en su cargo, evidentemente no s610 será buena táctica, sino que también será justo para el capataz pennitirle a él hacer la reinstalación.

Desde luego, en esta cuesti6n de dar 6rdenes hay mucho más de lo que hemos podido tratar. Lejos de agotar el tema, creo que sólo he hecho

algunas sugerencias. Me han dicho que en la guerra los artilleros sufrían mentalmente más que los otros, y la razón que se atribuyó a e-lloera que su trabajo era dirigido desde lejos. La combinación de números con la cual enfocaban su fuego de artillería se les daba por teléfono. y también el resultado estaba a distancia. Su actividad no estaba diroctarncnn- vinculada a la situación real que había en cada extremo

administrativo, en su habitual paseo matinal por el taller, se detuvo cinco minutos o poco más y observó el fuego de la herrería. Después de una reunión del sindicato, el secretario llevó una comisión al director y le arrancó la promesa de que aquello no volvería a ocurrir. A la siguiente reunión de trabajo, el secretario informó del incidente al cuerpo de obreros, con el resultado de que todo el taller hizo una demanda similar, que fue atendida, por lo que en adelante el director ya casi no se atrevió a detenerse en sus paseos matutinos.

He visto citar ejemplos similares. Muchos trabajadores consideran intolerable que alguien los esté observando. ¿Qué hacer al respecto? ¿Cómo lograr la supervisión debida sin esta vigilancia que causa resentimiento en el obrero? La supervisión es necesaria; la supervisión causa resentimientos [...] ¿cómo lograremos hacer aquí la integración? Algunos dicen: "Que los obreros elijan a los supervisores". Pero yo no creo en esto.

Existen otros tres puntos directamente relacionados con el tema de este ensayo, que sólo deseo señalar. Primero, ¿cuándo y cómo se señalan los errores o la mala conducta? Aquí sin duda nos podrá guiar un principio: no culpe a nadie por el gusto de culpar, haga que lo que tenga usted que decir logre algo; dígalo en tal forma y en tal momento y en tales circunstancias que constituya una verdadera educación para su subordinado. En segundo lugar, puesto que se reconoce que quien da las órdenes no es, por regla general, una persona muy popular, la administración a veces trata de compensar esto permitiendo que la persona sobre la cual pesa esta impopularidad sea la que dé noticias gratas a los trabajadores, que reciba el crédito por cualquier innovación que los trabajadores hayan deseado. Un gerente me dijo que siempre trataba de hacerlo. Supongo que ésta es buena psicología conductista, y sinembargo no estoy del todo segura de que este método me guste. Empero, es muy distinto en el caso de que se haya dado una orden errónea; creo que entonces quien cometió el error debe ser quien lo rectifique, no por estrategia, sino también porque para él será lo mejor. Será mejor para todos nosotros no sólo reconocer nuestros errores, sino remediarlos en lo posible. Si un capataz tiene que despedir a alguien y luego se decide reinstalarlo en su cargo, evidentemente no sólo será buena táctica, sino que también será justo para el capataz permitirle a él hacer la reinstalación.

Desde luego, en esta cuestión de dar órdenes hay mucho más de lo que hemos podido tratar. Lejos de agotar el tema, creo que sólo he hecho

algunas sugerencias. Me han dicho que en la guerra los artilleros sufrían mentalmente más que los otros, y la razón que se atribuyó a ello era que su trabajo era dirigido desde lejos. La combinación de números con la cual enfocaban su fuego de artillería se les daba por teléfono. Y también el resultado estaba a distancia. Su actividad no estaba directamente vinculada a la situación real que había en cada extremo.

SEGUNDA PARTE

DEL "NEW DEAL" A MEDIADOS DEL SIGLO

Mientras la administración tanto pública corno privada estaba definiéndose corno una disciplina identificable, fue omnipresente la influencia de la administración científica, o "taylorismo". La metodología para establecer la mejor manera de realizar tareas físicas se aplicó cada vez más al problema de la organización social. Las "Notas sobre la teoría de la organización", de Luther Gulick (1892-1993),[1] son generalmente reconocidas corno la declaración definitiva del enfoque de "principios" a las organizaciones administrativas. En 1937, Gulick y Lyndall Urwick (1891-1983) compilaron una colección: *Papers on the 5cíenceojAdministration.* En términos generales, los *Papers* eran una declaración del estado actual de la teoría organizativa. Fue allí donde Gulick introdujo su célebre recurso mnemotécnico, POSDCORB, que representa [en inglés] las siete principales funciones de la administración: planear, organizar, contratar personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar.

Gulick ayudó a establecer una distinción crítica en la administración pública ortodoxa: el estudio de la gestión y la administración enfocó el papel de la administración de'alto nivel. Su visión organizativa adoptaba el punto de vista más alto. Pero este estrecho enfoque sería refutado cada vez en mayor medida. Desde que Gulick estaba escribiendo, su enfoque científico tropezaría con la oposición del enfoque más humanístico, que, a la larga, lo suplantaría. Aunque no se manifestó inmediatamente, los teóricos de las relaciones humanas y los enfoques de la ciencia de la conducta a la administración fueron casi contemporáneos de Gulick; simplemente, fueron profetas adelantados a su época.

1 Llamado a veces el"decano de la administración pública norteamericana"/Gulick ocupó la cátedra Eaton de ciencia y administración municipales en la Universidad de Columbia de 1931 a 1942; fue asesor directo del presidente Franklin D. Roosevelt desde antes de que llegara a ser gobernador de Nueva York, y fundador del Instituto de Administración Pública; de la Sociedad Americana de Administración Pública y de la Academia Nacional de Administración Pública. Para una mejor apreciación de su trayectoria, véase Stephen K-Blumberg, "Seven Decades of Public Administration: A Tribute to Luther Gulick"/ *Pub. Adm. Rev.* 41/ marzo-abril de 1981.

COMPRENSIÓN DE LAS ORGANIZAOONES y LA CONDUCfA HUMANA

Chester Barnard (1886-1%1) siguió los principales temas de Follett con una teoría mucho más general en *The Functions ofihe Executioe.l* Barnard, ejecutivo del Sistema Bell, estrechamente relacionado con la Escuela de Negocios de Harvard y con los profesores que participaron en los estudios Hawthorne." vio las organizaciones como sistemas cooperativos en que la función del ejecutivo consistía en mantener el equilibrio dinámico entre las necesidades de la organización y las de sus empleados. Para lograrlo, la administración debía estar consciente del carácter interdependiente de las organizaciones formales e informales. El capítulo de Barnard sobre la importancia y la función de las organizaciones informales, "las organizaciones informales y sus relaciones con las organizaciones formales", que aquí reproducimos, sentó las bases teóricas para toda una generación de investigaciones empíricas. Con el tiempo, el libro de Barnard se ha hecho más importante y ha sido más leído.

Aunque la verdadera batalla entre el enfoque de relaciones humanas y la administración científica mecanicista tradicional sobre lo apropiado de la estructura organizativa no recibió nuevos combatientes hasta el periodo que siguió a la segunda Guerra Mundial, en el frente organizativo hubo gran actividad, especialmente gran reorganización. La reorganización es un tema recurrente en la práctica y la bibliografía de la administración pública. En años recientes algunos especialistas, como Harold Seidman.s Frederick C. Mosher" y Peter L. Szanton," han presentado obras importantes, arguyendo los méritos, objetivos y resultados

2 Chester 1.Barnard, *The Functions of the Executioe,* Cambridge, Mass., Harvard Uníversity Press, 1938. El único otro libro de Barnard fue *Organization and Management: Selected Papers,* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1948.

3 Para información biográfica, véase William B. Woff, *The Basic Bamard: An Introduction to Chester l. Barnard and His Theories ofOrganization and Management,* Ithaca, N. Y, New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, 1974.

4 Harold Seidman, *Politics, Position, and Pouier: The Dynamics ofFederal Organization,* 3a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 1980.

5 Frederick C. Mosher, *Got'emment Reorganization: Cases and Commentary,* Indíanapolis, Ind., Bobbs Merrill, 1967.

6 Peter L. Szanton (comp.), *Federal Reorganization: "What Hare We Leamed?",* Chatham, N. J., Chatham House, 1981.

de los esfuerzos de reorganización. Pero el ejemplo clásico de reorganización que hasta la actualidad sigue siendo con mucho el más significativo, es la reorganización recomendada por el Comité sobre Gestión Administrativa del Presidente. Este comité, de 1936 a 1937, fue conocido popularmente como el Comité Brownlow, por el nombre de su presidente, Louis Brownlow (1879-1963),[7] figura importante en el desarrollo de la administración de ciudades como profesión. Los otros miembros del comité fueron Charles Merriam (1874-1953), de la Universidad de Chicago, y Luther Gulick, de la Universidad Columbia y del Instituto de Administración Pública de la ciudad de Nueva York.

EL CRECIMIENTO DEL GOBIERNO y EL MOVIMIENTO DE REFORMA

El gobierno creció con rapidez durante el periodo del *New Deal.* Como había poco tiempo o, en general se creía, había inclinación hacia la planeación, surgieron muchos diseños organizativos, mal concebidos y mal aplicados, que no eran económicos ni eficaces. Estos malos diseños a menudo fueron reflejo del intenso conflicto político entre las ramas ejecutiva y legislativa. Tanto Roosevelt como el Congreso habían contribuido deliberadamente a este problema estableciendo programas en nuevas organizaciones o agencias sin pensar más que en los objetivos políticos, en vez de tomar en cuenta las consideraciones empresariales. El Comité Brownlow no perdió de vista esta persistente lucha por el control organizativo, y efectuó la primera evaluación formal de la organización gubernamental desde una perspectiva empresarial."

El Comité Brownlow presentó su informe a la presidencia en enero de 1937, con propuestas bastante sencillas: en esencia decían que "el

7 Para la autobiografía de Brownlow, véase A *Passion Jor Politics: The AIItobiography of Louis Broumloto, First Half,* Chicago, University of Chicago Press, 1955; A *Passion Jor Anonymity: The Autobiography of Louis Broumlom; Second Half,* Chicago, University of Chicago Press, 1958. Para una apreciación más objetiva, véase Barry D. Karl, "Louís Brownlow", *Pub. Adm. Rev.* 39, noviembre-diciembre de 1979.

8 Para historias del Comité Brownlow y la reorganización ejecutiva en el *New Deal,* véase Barry Kar!, *Executive Reorganization and Reform in the New Deal,* Cambridge, Mass., Harvard University Presa, 1963; Richard Polenberg, *Reorganizing Roosevelt's Government: The Controversy over Executive Reorganization* 1936-1939, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966.

presidente necesita ayuda"; que necesita a su alrededor personas con "pasión por el anonimato", pasión en particular que parece haberse desvanecido en años recientes junto con la confianza de la población en que un presidente moderno escribe sus propios discursos.

En términos generales, el comité recomendó una importante reorganización de la rama ejecutiva. En este libro reproducimos la mayor parte de la introducción del informe del Comité Brownlowy su sección sobre "El Personal- de la Casa Blanca". El presidente estuvo de acuerdo y se presentó al Congreso la legislación correspondiente en 1938. Pero el Congreso, después de los esfuerzos presidenciales por"atestar" el Tribunal Supremo y temeroso de que el presidente obtuviera demasiado poder, no aprobó la iniciativa. El presidente sometió a su consideración una reorganización considerablemente modificada al año siguiente, y sólo entonces el Congreso aprobó la Ley de Reorganización de 1939, ley que creaba la Oficina Ejecutiva del Presidente, la incluía en la Oficina del Presupuesto (que después se llamó Oficina de Administración y Presupuesto), tomándola del Departamento de la Tesorería, y-autorizaba al presidente a preparar futuros planes de reorganización sujetos al veto del Congreso.?

El informe Brownlow, la Oficina Ejecutiva del Presidente y muchas otras recomendaciones del Comité Brownlow que después llegarían a ser ley[10] han sido consagrados por el tiempo. Sin embargo, las principales propuestas del Comité Brownlow causaron, en su tiempo, considerables controversias. Los especialistas modernos reconocen que había diferentes escuelas de pensamiento con respecto al desarrollo de la administración pública. La escuela de administración ejecutiva, apoyada por Frank J. Goodnow, vio los papeles y funciones del gobierno casi exclusivamente como oportunidades para acciones del ejecutivo. En contraste, la escuela legislativa-administrativa, apoyadapor William F. Will-oughby, consideró que la relación y especialmente la responsabilidad de la administración para con la rama legislativa era el enfoque central. Esta última escuela creía que existía una importante distinción entre lo que significaba"ejecutivo" y "administrativo", y que la Constitución otorgaba poder administrativo principalmente. al Congreso.

9 En el caso de 1983, de *Immigrntion andNaturalizaíion* v. *Chndha,* el Tribunal Supremo de los Estados Unidos cuestionó la constitucionalidad de los vetos del Congreso.

10 Por ejemplo, recomendó "la reorganización de la Comisión de Servício Ovil como agencia central de personal", lo que sucedió sólo hasta la Ley de Reforma del Servicio Ovil de 1978.

Mientras el Congreso estaba considerando las diversas propuestas del Comité Brownlow, las fuerzas opuestas a un aumento de los poderes administrativos del presidente, a expensas del Congreso, afinaron sus argumentos. Uno de los más elocuentes fue el análisis general de Lewis Meriam {1883-1972)11 del problema de la reorganización, *Reorganization of the National Govemment: What Does it Involve?*, publicado en 1939 por la Institución Brookings. Así como el informe del comité pedía mayor poder presidencial, Meriam formulaba una advertencia en contra. Cuarenta años después, el único miembro sobreviviente del Comité Brownlow concedería un punto a Meriam. Al considerar los abusos perpetrados por Richard Nixon de los mayores poderes concedidos a la presidencia, y que Luther Gulick ayudó a crear, Gulick esciibió que "todos supusimos, durante los años treinta, que toda administración, especialmente la pública, fluía en una vasta y poderosa corriente de rendimiento ético cargado de valores. ¿Estuvimos ciegos o sólo fuimos ingenuos hasta que llegó Nixon? ¿O estábamos tan impacientes por 'sacar de la administración a la política' que desechamos lo bueno junto con lo malo?"12

PRIMEROS DEBATES ACERCA DE RESPONSABIliDAD Y COMPROMISO

Es posible tener la impresión de que durante este periodo formativo de laadmínístracíón pública, casi todo el interés se enfocaba en los asuntos internos: prácticas y problemas de gestión, conducta y estructura organizativas, y cuestiones de presupuesto y personal. Sin embargo, también estaba efectuándose una profunda discusión, de hecho un debate, respecto de los asuntos externos: específicamente el concepto de compromiso administrativo. Básicamente, la pregunta era cómo podíamos asegurar que la administración gubernamental, deseosa de responder a grupos de interés, a fuerzas ejecutivas y legislativas y a los votantes, pudiera actuar en forma legal y responsable.

11 Meriam, miembro del personal de la Institución Brookings, fue el enlace entre el Comité Brownlow y la Brookings, que entonces funcionaba para un comité del Congreso donde gran parte de cuyos integrantes se oponía a la propuesta del Comité Brownlow de. aumentar los poderes del ejecutivo. Para un retrato biográfico, véase Donald T. Critchlow, "Lewis Meriam, Expertise, and Indian Reform", *The Historian* 43, núm. 4, mayo de 1981.

12 Blumberg; *op.cit.*, p. 247.

La cuestión se debatió acaloradamente a fines de los años treinta y comienzos de los cuarenta entre Karl Friedrich (1901-1984) y Herman Finer (1898-1969), dos destacados politólogos. Friedrich arguyó que la mejor manera de asegurar el compromiso administrativo es, internamente, por medio del profesionalismo o de normas o códigos profesionales. Era necesario idear frenos y balances internos porque la pericia política y las habilidades especializadas del burócrata moderno eran muy extensas (necesariamente, dada la creciente complejidad de la política moderna).

Por consiguiente, había pocas posibilidades reales de que una fuente política o legislativa externa pudiese efectuar una revisión adecuada.P Finer arguyó, por su parte, que el compromiso administrativo sólo podría mantenerse externamente, por medio de controles legislativos o populares. Los frenos y balances externos serían la única manera de asegurar la subordinación de los burócratas ya que el poder interno de control conduciría, a la postre, a la corrupción. En opinión de Finer, el único modo posible de evitar los abusos del poder burocrático era establecer cierta forma de revisión electoral o legislatíva.w

Sin embargo, la revisión clásica del problema de la responsabilidad y el compromiso administrativos procedería de E. Pendleton Herring (1903-),[15] con su libro *Public Administration and the Public Interest* (1937). Herring examinó los problemas planteados por el enorme aumento de la esfera gubernamental y la influencia de la discrecionalidad administrativa. Aceptó que las leyes que aprobaban las legislaturas -instituciones planeadas para adquirir compromisos- eran, necesariamente, productos del compromiso legislativo, y, por ello, a menudo tan vagas que necesitaban una mayor definición. El burócrata, a falta de otra persona, tenía la labor de definir los principios generales en un esta-

13 Carl J. Friedrich, "The Nature of Administrative Responsability", en *Public Policy*, Carl J. Friedrich (comp.), Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1940.

14 Herman Finer, "Administrative Responsability in Democratic Government", *Pub. Adm. Rev.* 1, otoño de 1941.

15 Herring, profesor de Harvard que después fue presidente durante 20 años del Social Science Research Council (1948-1968), también escribió un estudio seminal acerca de los grupos de presión, *Group Representation befare Congress*, Nueva York, Russell and Russell, 1929, y uno de los primeros estudios sobre la relación entre los antecedentes de un administrador y su conducta en la oficina, *Federal Commissioners: A Study ofTheir Cnreers an Qualifications*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1936.

tuto, con reglas y normas complementarias. "Sobre los hombros del burócrata se ha depositado en gran parte la carga de reconciliar diferencias de grupo y hacer eficaces y viables los compromisos económicos y sociales a los que se ha llegado por medio del proceso legislativo." En efecto, la labor del burócrata se convirtió en definir éticamente el interés público.

En algunos de sus análisis acerca del interés público y las funciones críticas que desempeñaban burócratas y grupos de interés en la formulación de la política pública, Herring se anticipó correctamente a muchas cuestiones críticas que hoy se siguen planteando en las escuelas de política y administración pública. Herring es una voz significativa en lo que la ciencia política llama teoría de grupo: es ésta una escuela de pensamiento que considera al gobiemo representante de varios grupos de interés y, al mismo tiempo, actor que negocia resultados políticos entre'ellos, Según Herring, la tarea básica de un burócrata es establecer relaciones de trabajo con los diversos intereses especiales de modo que sus preocupaciones se resuelvan de la manera más eficiente. Mientras Herring consideraba sumamente deseable este proceso, un cuarto de siglo después Theodore J. Lowi (véase el capítulo XXXI) criticó de manera devastadora la inclinación de la burocracia moderna a establecer esas armoniosas relaciones de trabajo, pues, según él, paralizan al gobierno moderno.

Junto con el rechazo creciente de la administración científica corno único cuerpo de sabiduría administrativa llegó un desafío a la burocracia de "tipo ideal" de Weber. Desde antes de que fuera fácil conseguirla en inglés, provoc6 un vivo debate acerca de sus premisás subyacentes. En un número de 1940 de la revista *Social Forces,* Robert K. Merton (1910-), uno de los sociólogos modernos más respetados, publicó el artículo "Estructura y personalidad burocráticas", en el cual proclamaba que la burocracia del "tipo ideal" que Weber proponía tenía características disfuncionales y paralizadoras que le impedían llegar a una eficiencia óptima. Este tema encontró eco en ulteriores estudios empíricos y en las polémicas de políticos. Durante los años cincuenta, Merton hizo una rápida revisión al artículo para incluirlo en su colección de ensayos *Social Theory and Social Structure.* Aquí reproducimos esta última versión.

PREGUNTAS ACERCA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL GOBIERNO

Con los años treinta llegaron programas internos de gobierno cada vez mayores, con sus gastos concomitantes. Por consiguiente, cobró creciente. importancia la formación de presupuestos. Sin embargo, la teoría presupuestaria -es decir, cómo asignar racionalmente los recursos del gobierno- lamentablemente era inadecuada: se hacía hincapié en el proceso y en la presupuestación de artículos por líneas, lo que subrayaba la responsabilidad y el control. La presupuestación por rendimiento, que destacaba la medición del trabajo casi como una administración científica, se propuso y utilizó cada vez más como proceso presupuestario apropiado y orientado hacia la administración. Sin embargo, se soslayaba la integración del proceso presupuestario a la política racional y la toma de decisiones. En 1940, V. O. Key, Jr. (1908-1963), politólogo que desempeñó un papel importante en la creación del enfoque conductual al estudio de la política norteamericana," escribió un artículo en que lamentaba "La falta de una teoría presupuestaria". Muy preocupado por el excesivo interés en el aspecto mecánico, planteó la pregunta que pronto sería reconocida. como central en el proceso presupuestario: "¿Sobre qué base deberá decidirse asignar X dólares a la actividad A en lugar de a la actividad B?" Key pasó entonces a elaborar las que consideró las áreas principales de investigación, en que se debía profundizar para crear una teoría presupuestaria adecuada. Eso, junto con la continua presión por aumentos cada vez mayores en los programas. del'gobierno, preparó el escenario para los grandes avances que se registraron en este crítico subcampo de la administración pública.

Durante el lapso de más de dos décadas que abarca el periodo entre las guerras mundiales, el gobierno de los Estados Unidos se modificó considerablemente. En el ámbito federal. Ios esfuerzos. del *New Deal* para contener una-depresión mundial alteraron significativa y rápidamente las funciones tradicionales del gobierno. Las reformas en el gobierno estatal y la admínístración'urbana fueron no menos importantes. Cíer-

16 Las obras importantes de Key incluyen *Politics, Parties, and Pressure Groups*, 5a. ed.; Nueva York, Crowelf, 1964; *Southern Politics in State and Nation*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1949; *American State Politics: An Introduction*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1956; Y *Public Opinion and American Democracy*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1961.

tas actitudes reactivas cedieron ante actitudes proactivas. La organización gubernamental estaría dominada por nuevos ternas: centralización, planeación administrativa, medición de actuación y nuevas formas de programas sociales, a pesar de lo cual aún había incertidumbre tanto hacia el futuro del gobierno cuanto al foco del campo de administración pública. En 1939, Leonard D. White publicó una edición revisada de su libro de texto, que resultó seminal. Su primera declaración constituye una evaluación apropiada de la administración pública al final de este periodo, que fue de inmensa transformación:

> Las décadas transcurridas desde la primera edición de este libro [han] sacudido los fundamentos económicos y políticos del mundo contemporáneo. Ha sido grande el efecto de las repetidas crisis de estos años sobre la administraci6n pública; exactamente, ¿cuán grandes? No podemos decirlo aún con certeza. Sin embargo, como nación estamos aceptando lentamente el hecho de que el sistema de administración improvisado, bonachón y un tanto irresponsable que hemos heredado de nuestros antecedentes agrícolas rurales ya no es adecuado para las necesidades presentes y futuras. La forma de gobierno municipal administrado por un consejo, la reconstrucción de los gobiernos estatales y su disciplina administrativa por obra de las autoridades federales, y la mminenté.reforma de la propia estructura federal son señales inconfundibles de adaptación a las nuevas necesidadesP

Al terminar la segunda Guerra Mundial, la administración pública estadunidense se transformó en un moderno estado burocrático, pero los principios de administración que aprobó la administración científica resultaron cada vez más inadecuados al compararlos con las dimensiones y la complejidad de los gobiernos modernos. En el periodo de la posguerra, que aquí empleamos en términos generales para abarcar la mayor parte de los años cuarenta y todos los cincuenta, prevalecieron nuevos desafíos a los temas tradicionales de la administración; los más sobresalientes fueron los asuntos ya familiares de la naturaleza y los efectos de las organízacíones burocráticas, así como las dimensiones políticas del nuevo estado administrativo.

Los experimentos Hawthorne durante los años treinta habían constituido el primer gran desafío empírico a la noción de la administración científica -según la cual el trabajador era básicamente un ani-

[17] Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, ed, rev., Nueva York, Macmillan, 1939.

mal económico que trabajaría exclusivamente por dinero-o El psicólogo Abraham H. Maslow (1908-1970)[18] llev6 un paso más adelante el descubrimiento básico de Hawthorne, de que los trabajadores son seres tan sociales como económicos, al proponer su célebre "jerarquía de las necesidades" en su artículo de 1943 de la *Psychological Review,* "Teoría de la motivación humana". Maslow afirm6 que los seres humanos tenían cinco conjuntos de metas o de necesidades básicas dispuestas en una jerarquía de preponderancia: primero, las necesidades fisiológicas (alimento, agua, abrigo, etc.), seguidas de las de seguridad, de amor o afiliación, de estima y, finalmente, la necesidad de autorrelización: cuando un individuo teóricamente logra su plena realización y llega a ser todo lo que es capaz de ser.'? Una vez que se satisfacen las necesidades inferiores, éstas dejan de motivar la conducta. A la inversa, las necesidades superiores s610 pueden motivar hasta que estén satisfechas las inferiores. El análisis psicológico de la motivaci6n hecho por Maslow fue el fundamento de muchas investigaciones ulteriores de la conducta organizativa. Otros, como Frederick Herzberg.é' Douglas McGregor[21] y Chris Argyris,22 tomaron los conceptos de Maslow y los desarrollaron hasta formar teorías más completas de la motivaci6n. Sin embargo, la obra de Maslow, tanto como el análisis de la estructura burocrática hecho por Weber, fue el punto de partida.

18 Para una biografía intelectual, véase Frank G. Goble, *The Third Force: The Psychology 01 Abraham Maslow,* Nueva York, Grossman Publishers, 1970. Maslow analizó después de manera más extensa su "jerarquía de las necesidades" en *Motivation and Personality,* 2a. ed., Nueva York, Harper and Row, 1970.

19 La importancia del concepto de autorrealización se estableció mucho antes de que Maslow la expresara. Robert Browning, poeta del siglo XIX, describió su esencia cuando escribió que "el alcance de un hombre debe llegar más allá del de su mano, o ¿para qué sirve el cielo?"

20 Véase la teoría de la "higiene de la motivación" en Frederick Herzberg, Bernard Mausner y Bárbara snyderman, *The Motivation lo Work,* Nueva York, Wiley, 1959.

21 Véase la Teoría X y la Teoría Y en Douglas M. McGregor, *The Human Side ol Enterprise,* Nueva York,'McGraw-Hill, 1960.

22 Véase la hipótesis de "personalidad contra organización" en Chris Argyris, *Personality and Organization,* Nueva York, Harper and Row, 1957.

RECHAZO DE LA DICOTOMÍA POÚUCA-ADMINISTRACIGN

El *New Deal* y la segunda Guerra Mundial ejercieron considerable influencia sobre la teoría y la práctica de la administración pública. Aunque esas guerras contra la depresión y la opresión fueron, básicamente, operaciones económicas y militares, también constituyeron inmensos esfuerzos empresariales. La realidad de esos años puso en entredicho mucha de la que para entonces era la sabiduría aceptada sobre administración pública. La dicotomía entre política y administración del movimiento reformista perdió su viabilidad entre el *New Deal* y las presiones de la guerra. Sencillamente no era posible sacar de los negocios ningún proceso libre de valor y aplicarlo al gobierno. Éste, pese a los mejores esfuerzos de muchos reformadores, no era un negocio ni estaba libre de valores.P

El ataque a la dicotomía política-administración procedió de muy diversos sectores. David E. Lilienthal, en "Planeación y planeadores", un capítulo de su libro de 1944, *TVA: Democracy on the March*,24 escribió acerca de sus experiencias con la autoridad del Valle de Tennessee.P Descubrió que el proceso de planeación del gobierno era una empresa descaradamente política, la cual, no incidentalmente, era saludable y benéfica para una sociedad democrática.

El examen de Lilienthal a la planeación y sus efectos en la TVA contiene otra dimensión crítica que no echaría raíces antes de los años setenta. Al expresar gran preocupación por la responsabilidad de ejecutar los planes actuales, en realidad se refería al problema de la aplicación. Sus preguntas ayudaron después a formar el meollo de nuestras preocupaciones actuales por la política pública: ¿cómo une la planeación al diseñador y al implementador dentro de la organización?, ¿cómo asegura la

23 El análisis más completo de los valores de la administración pública de este periodo se encuentra en Dwight Waldo, *TheAdminístratite State: A Stlldy ofthe Political Theory of American Pubtic Administration*, Nueva York, Ronald Press, 1948, el cual atacó el "evangelio de la eficiencia", que tanto dominó el pensamiento administrativo antes de la segunda Guerra Mundial.

24 David A. Lilientha1, *TVA: Democraoj on the MaTch*, Nueva York, Harper and Row, 1944.

2S Lilientbal fue presidente de la AVf y, después, de la Comisión de Energía Atómica. Redactó y publicó diarios completos de sus experiencias. Véase *The Journals ofDavid E. Lilienthal*, 6 vols., Nueva York, Harper and Row, 1964-1976.

planeación la participación y no la coerción del público para que acepte el plan?

Paul Appleby (1891-1963), importante administrador del *New Deal* y decano de la Escuela Maxwell de la Universidad de Syracuse,[26] escribió la que tal vez fue la más hábil polémica de la época, al afirmar que esta insistencia teórica en un gobierno apolítico iba contra el núcleo mismo de la experiencia estadunidense. Appleby, en *Big Democracy*,[27] comparó el gobierno con los negocios. En su capítulo "El gobierno es diferente", que aquí reproducimos, categóricamente demolió la frontera entre política y administración. Sostuvo que era un mito que la política fuera algo separado y que, de alguna manera, se la podría apartar de la administración.

La participación política en la administración era buena -no mala, como habían afirmado muchos reformadores progresistas- porque actuaba como freno al ejercicio arbitrario del poder burocrático. Parece justo decir que la obra de Appleby constituyó el obituario de la dicotomía entre política y administración. En el futuro, quienes describieron las ramificaciones políticas y cuestiones de la administración no empezaron por refutar la dicotomía política-administración como algo erróneo o improcedente; antes bien, partirían de la premisa, tan sucintamente establecida por Appleby, de que "el gobierno es diferente porque el gobierno es política".

LA GENERACIÓN DE TEORÍAS DE TOMA DE DECISIONES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tal vez el hito más significativo en el mundo de la administración pública de los años cuarenta sea el libro de Herbert Simon (1947), el cual pedía un método científico verdadero en el estudio de los fenómenos administrativos, que se empleara la perspectiva del positivismo lógico al tratar cuestiones de política y que las decisiones políticas constituyesen el verdadero meollo de la administración, Fue allí donde Simón refutó la tendencia de principios de la administración pública que dominaba por entonces el pensamiento administrativo. En "Los proverbios de la

[26] Para una revisión de la obra y la influencia de Appleby véase Roscoe C. Martín (comp.), *Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul H. Appleby*, Syracuse, N.Y., Syracuse University Press, 1965.

[27] Paul H. Appleby, *Big Democracy*, Nueva York, Knopf, 1945.

administración", su artículo de 1946 publicado en la *Public Administration Review,* que después incorporó a su libro y que aquí reproducimos, Simon examinó el POSDCORB de Gulick y sus componentes, y descubrió que eran incongruentes, conflictivos e inaplicables a muchas situaciones administrativas a las que se enfrentaban los administradores públicos. En general, Simon concluyó que los llamados principios de administración eran en realidad "proverbios de administración".[28]

La última sección del artículo de Simon contiene un breve análisis de las limitaciones de la toma de decisiones, utilizando el contexto de la racionalidad. Simon presenta un buen número de preguntas acerca de la manera en que se toman decisiones administrativas. Su libro ulterior presenta la base de su concepto de "racionalidad limitada" y pasa de allí a los fundamentos teóricos de Chester 1.Barnard, propugnando un enfoque de sistemas para examinar las diversas facetas de la conducta administrativa. Esta obra inicial y su ulterior investigación de modelos y sistemas de toma de decisiones, más de tres décadas después, hicieron que Simon fuese el único Premio Nohel de economía que no era economista.

Una vez horrada la dicotomía entre política y administración, a su vez fue destruida la limpia subdivisión de lo que entonces era ciencia política y lo que era administración pública. Robert A. Dahl (1915-), uno de los conductistas más importantes en ciencias políticas,[29] analizó el estado de la disciplina de administración pública en su artículo de 1947 publicado en la *Public Administration Review,* "La ciencia de la administración pública". Prescribió algunas acciones para una disciplina que pronto surgió por sus propios méritos; sin embargo, lo más significativo fue que Dahl advirtió a los teóricos que, para que la administración

[28] Dado que nunca se puede completar una investigación verdaderamente racional de ningún problema, los seres humanos fijan "límites" a su racionalidad y toman decisiones no con información óptima, sino con información satisfactoria; es decir, los seres humanos tienden a tomar sus decisiones mediante "satisfacción": eligiendo un curso de acción acorde con las normas mínimas de satisfacción. Simon, con James March, se explaya sobre estas ideas en *Organizations,* Nueva York, Wiley, 1958.

[29] Dahl fue uno de los primeros exponentes del pluralismo y de la participación de los grupos de interés en el proceso político. Entre sus obras principales se incluyen, con Charles E. Lindblom, Politics, *Economics and Welfare,* Nueva York, Harper and Row, 1953; *A Preface to Democratic Theory,* Chicago, University of Chicago Press, 1956; *Who Governs? Democracy and Power in an American City,* New Haven, Conn., Yale University Press, 1961; y *Modern Political Analysis,* 3a. ed., Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1976.

pública fuese aceptada como ciencia política (el campo de estudio de la mayor parte de las academias de administración pública), la doctrina prevaleciente de que administración es política tendría que ser más que una simple revelación: había que crear una ciencia de la administración pública, afirmó, que "plantee honestamente los fines" y que i) reconozca las complejidades de la conducta humana; ii) trate acerca de los problemas de valores normativos en situaciones administrativas; y *iii)* tenga en cuenta la relación entre la administración pública y su medio social.

Dahl extendió así este último punto: "mientras el estudio de la administración pública no sea comparativo, sonarán hueco las pretensiones de una 'ciencia de la administración'". En los dos decenios siguientes, la administración nública comparativa surgiría como un importante sub-
COI :o hasta la fecha el tema está ausente de
mu istración pública.
1 de las dificultades que aguardaban a la
adr iantenía como rama de la ciencia política.
Al etenta la administración pública empeza-
ría *y,* a la vez, de la administración de empre-
sas) de estudio por derecho propio. No obs-
tar aparezca este campo como subconjunto
inf n las universidades de los Estados Unidos



en departamentos de ciencias políticas
ye ón de empresas.
1 rincipios de la administración y de la dico-
tor tración recibieron apoyo de otra fuente de
grɛ *ratioe State,* de Dwight Waldo (1913-),
pu n **1948.** Ésta había sido originalmente su
tes .iencia de Waldo sobre la administración
pú sscrítor (fue el más grande cronista y "to-
ma ina) y como director de la *Public Adminis-*
tra Durante los años sesenta, Waldo reunió a
los administración pública en la Conferencia
de ltO por definir los problemas a los que se
enfrentaba la nueva administración pública; también intentó definir en términos de cultura la administración pública. Sólo hasta los años

[30] El texto importante en administración pública comparativa es el de Ferrel Heady, *Public Administratum: A Comparative Perepectioe,* 4a. ed., Nueva York, Marcel Decker, 1991.

ochenta logró ponerse en pie, por sí solo, este interés en la definición organizativa, aunque la perspectiva general de Waldo sostenía que la administración pública era una rama de la ciencia política y que el ya viejo arte de la administración pública debería fundirse con la recién surgida ciencia de la administración pública.[31]

La conclusión de Waldo en *The Administrative State,* que reproducimos aquí, muestra las fuentes de sus preocupaciones en la posguerra mientras la administración pública luchaba por abrirse paso. Ante todo, Waldo era un populista, siempre preocupado por los valores de la democracia y la filosofía de la administración pública. Incluso en este breve fragmento planteó preguntas que hemos empezado a encarar en los años ochenta. Por ejemplo: "¿Basta la preparación en la mecánica de la administración y en los códigos de la ética profesional?" Algunos escritores consideran *The Administration State* sólo como otra voz que rechazó el POSDCORB y otra ideología ortodoxa sobre la administración pública de los años treinta. En realidad, es mucho más: sigue siendo la obra seminal de una persona que siempre planteó las grandes preguntas... cuyas respuestas ofrecen la mejor indicación de los progresos en este campo.

Philip Selznick (1919-), sociólogo, analizó los procesos de Lilienthal y sus asociados para obtener apoyo local a los programas de la AVT, y creó una nueva palabra, *cooptación,* para describir los esfuerzos de una organización por atraer y ganarse nuevos elementos a su política, con objeto de impedir que tales elementos llegaran a ser una amenaza a la organización o a su misión, Reproducimos aquí la parte del libro de 1949 de Selznick, *TVA and the Grass Roots,*[32] que contiene su análisis del proceso, resultados e implicaciones del "mecanismo cooptativo". Tal fue el primer gran trato sociológico de los "poderes" de las organizaciones administrativas y sus repercusiones sobre la sociedad democrática y la participación pública en el proceso político.

Selznick sostuvo que, en las organizaciones burocráticas, la cooptación reflejaría "un estado de tensión entre la autoridad formal y el poder social". Un decenio después, en su obra *Leadership in Administration,*[33]

[31] El primer capítulo de su obra *The Study of Public Administration,* Nueva York, Random House, 1955, es un extenso análisis sobre la definición de administración pública; fue reproducido en ediciones anteriores de *Classics of Public Administration.*

[32] Philip Selznick, *TVA and the Gross Roots,* Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1949.

[33] Philip Selznick, *Leadership in Administration,* Nueva York, Row, Peterson, 1957.

examinó de manera más general las diversas facetas del poder burocrático de las organizaciones administrativas y el proceso de selección y alcance de metas políticas. Selznick se anticipó a muchas nociones de los años ochenta, de "jefatura transformativa'?' al afirmar que la función del jefe de una institución es ayudar a forjar el ambiente en que opera dicha institución y definir nuevas directivas por medio de reclutamiento, preparación y negociación.

LA A.DMINISTRAOÓN PÚBUCA A MEDIADOS DE SIGLO: LAS COMISIONES DE HOOVER

La primera Comisión Hoover, 1947-1949, que encabezó el ex presidente Herbert Hoover (1874-1964), en realidad fue todo un hito en la administración pública, pues, como primera investigación nacional después de la segunda Guerra Mundial, inició una reacción en cadena en otras democracias occidentales. Suponíase que la tarea específica de la comisión en relación con la maquinaria del gobierno era reducir el número de agencias gubernamentales que se crearon durante la segunda Guerra Mundial, pero no hizo esto, sino que dedicó sus esfuerzos a fortalecer la rama ejecutiva del gobierno y a fomentar una reorganización de las agencias de la rama ejecutiva para dar un propósito coherente a cada departamento. En lugar de pedir una reducción de las agencias gubernamentales, la comisión hizo un vigoroso llamado para obtener una mayor capacidad administrativa en la Oficina Ejecutiva del Presidente (OEP) por medio de *i)* discrecionalidad ilimitada sobre la organización y el personal presidenciales; *ii)* una fortalecida Oficina del Presupuesto; *iii)* una oficina de personal situada en la OEP, y *iv)* la creación de un secretariado que constituyera una conexión entre el presidente y sus subordinados. Además, la comisión recomendó que se organizaran las agencias de la rama ejecutiva para dar un propósito coherente a cada departamento, y para que el presidente ejerciera un mayor control. Se adoptó 72% de sus recomendaciones (1% de 273), incluyendo la apro-

34 *Véase,* por ejemplo, Warren G. Bennis, "Transformatíve Power and Leadership", en *Leadership and Organizational Culture,* R. J. Sergíovánní y J. E. Corbally (comps.), Urbana, m, Universíty of Illinóis'Press, 1984; Noel M. Tichy Y David O. Ulrich, "The Leadership Challenge-A Call for the Transformational Leader", *Sloan Management Review 26,* otoño de 1984.

bación de la Ley de Reorganización de 1949 y el establecimiento del Departamento de Salud, Educación y Bienestar en 1953. Reproducimos aquí fragmentos del informe de la comisión.

Una segunda Comisión Hoover (1953-1955), también encabezada por el ex presidente, se reunió de nuevo después de cuatro años para reanudar su tarea; incluso conservó a muchos de los miembros originales. Esta comisión tenía tres propósitos declarados: *i)* promover la economía, la eficiencia y un mejor servicio en la transacción de los asuntos públicos; *ii)* definir y limitar las funciones ejecutivas, y *iii)* reducir y abolir las funciones y actividades del gobierno que compitieran con la empresa privada. Una recomendación importante fue la eliminación de los servicios y las actividades no esenciales del gobierno que compitieran con la empresa privada, basándose en las 'suposiciones de que el gobierno federal se había extralimitado en su crecimiento, y que dicho crecimiento debía revertirse. En contraste con la comisión anterior, las recomendaciones de la segunda lograron muy poco. En sólo 18 volúmenes, el ex presidente y los otros 11 comisionados trataron de lograr esos propósitos. Pero el Congreso de los Estados Unidos no se inclinó en su favor, y las recomendaciones no llegaron a ninguna parte. Sin embargo, más interesante por su importancia histórica que por lo que logró entonces, es el hecho de que la segunda Comisión Hoover sostuvo vigorosamente que toda una veintena de actividades del gobierno debían entregarse al sector privado; sin embargo, no hubo voluntad política para hacerlo a mediados de los años cincuenta. Tal fue una bandera que cayó al polvo pero que recogió el gobierno de Ronald Reagan durante los años ochenta e, irónicamente, la Revisión del Desempeño Nacional del gobierno de Clinton.

CRONOLOGÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DE LOS AÑOS TREINTA A MEDIADOS DEL SIGLO

1930 Durham County, Carolina del Sur, es el primero en instalar la forma de administrador de condado del gobierno del condado.

1931 James D. Mooney y Alan C. Reiley en *Onward Industry* (reimpreso en 1939 como *The Principles of Organization)* muestran cómo los "principios de organización", recien descubiertos, en realidad se conocieron desde la Antigüedad.

El Congreso designa "La bandera de las barras y las estrellas" como himno nacional.

1932 Wisconsin aprueba la primera ley de seguro contra el desempleo en la nación.

1933 Empieza el *New Deal,* del presidente Franklin D. Roosevelt.

1936 El libro de J. Donald Kingsley y William E. Mosher *Public Personnel Administration* se convierte en el primer texto en esta disciplina.

John Maynard Keynes publica su *Teoría general del empleo, el interés y el dinero,* que pide utilizar las políticas fiscal y monetaria del gobierno para influir positivamente sobre una economía capitalista.

Se establece el Comité del Presidente sobre la Gestión Administrativa, conocido como Comité Brown1ow, por el nombre de su presidente, Louis Brown1ow (los otros dos miembros son Charles Merriam y Luther Gulick), que examinará la organización de la rama ejecutiva.

E. Pendleton Herring, en *Administration and the Public Interest,* afirma que los burócratas, a falta de otros, a menudo deben ser los árbitros del interés público.

1937 El informe del Comité Brown1ow dice que el "presidente necesita ayuda" y pide la reorganización de la rama ejecutiva.

Luther Gulick y Lyndall Urwick publican los *Paperson the Science o/Administration,* un intento por resumir el estado actual de la teoría organizativa que hoy se considera la cúspide del "periodo de ortodoxia" de la administración pública. Se publica por primera vez en esta colección "Notas sobre la teoría de la organización", de Gulick, que llama la atención hacia los diversos elementos funcionales del trabajo de un ejecutivo con su recurso mnemotécnico POSDCORB.

1938 La Ley de Normas de Trabajo Justo exige un salario mínimo y el pago de tiempo extra, y limita el trabajo de los niños.

The Funetions o/the Executives, de Chester Barnard, un análisis sociológico de las organizaciones, alienta y previene la revolución de posguerra, acerca de la conducta organizativa.

1939 Se funda la Sociedad Americana para la Administración Pública.

La Ley de Reorganización permite la creación de la Oficina Ejecutiva del Presidente y la transferencia de la Oficina de Presupuesto de la Tesorería de la Casa Blanca.

Reorganization of the National Govemment, de Lewis Meriam, ofrece argumentos contra la expansión de los poderes ejecutivos a expensas del Congreso.

Se aprueba la Ley Hatch, que prohíbe las actividades políticas para los empleados federales (al año siguiente se enmendó para prohibir también las actividades políticas de empleados de los gobiernos estatales y locales, que reciben fondos federales).

F. J. Roethlisberger y WilliamJ. Dickson publican *Management and the Worker,* versión definitiva de los estudios Hawthorne.

El gobierno federal exige que los estados utilicen sistemas meritocráticos para la promoción de los empleados en los programas que reciben fondos federales.

1940 El artículo de Robert K. Merton "Estructura y personalidad burocráticas" proclama que la burocracia del "tipo ideal" de Max Weber tiene disfunciones inhibidoras que producen ineficiencia y cosas peores.

Karl J. Friedrich, en "La naturaleza de la responsabilidad administrativa", afirma que la mejor manera de asegurar internamente la responsabilidad y el compromiso es con profesionalismo y normas profesionales.

Aparece *Public Administration Review,* cuyo primer director es Leonard D. White.

V. O. Key, [r., lamenta la "Falta de una teoría presupuestaria" en la *American Político Science Review.*

1941 James Burnham, en *The Managerial Revolution,* afirma que cuando el control de las grandes organizaciones pase de manos de los propietarios a los administradores profesionales la nueva clase gobernante de la sociedad será la poseedora no sólo de la riqueza, sino también de la maestría técnica.

Herman Finer, en "Responsabilidad administrativa en el gobierno democrático", afirma que la responsabilidad y compromiso sólo podrán mantenerse externamente por medio de controles legislativos o populares.

El ataque de los japoneses a Pearl Harbar lleva a los Estados Unidos a la segunda Guerra Mundial.

1943 "La jerarquía de las necesidades", de Abraham Maslow, aparece por primera vez en su artículo "Teoría de la motivación humana", en la *Psychological Review.*

Comienza el ahorro para el impuesto sobre el ingreso federal como medida temporal de guerra.

1944 *Representative Bureaucracy,* de J. Donald Kingsley, desarrolla el concepto de que todos los grupos sociales tienen el derecho de participar en sus instituciones gubernamentales en proporción con sus números en la población.

D. E. Lilienthal en TVA: *Democracy on the March* escribe que el proceso de planeación del gobierno es una manifiesta empresa política, situación saludable y a la vez benéfica para una sociedad democrática.

1945 Paul Appleby encabeza el ataque de posguerra a la dicotomía entre política y administración, insistiendo, en *Big Democracy,* en que los procesos gubernamentales apolíticos contradicen la experiencia estadunidense.

Al caer la bomba atómica y poner fin a la segunda Guerra Mundial, el Proyecto Manhattan, que súbitamente se hace público, constituye la primera gran participación científica del gobierno federal en una función política.

1946 La Ley de Empleo crea el Consejo de Asesores Económicos y asegura que es política del gobierno federal mantener el pleno empleo. La Ley de Procedimiento Administrativo homologa muchas prácticas administrativas del gobierno a través de las agencias.

"Los proverbios de la administración", de Herbert A. Simon, ataca el enfoque de principios a la administración, tildándolo de incongruente y a menudo inaplicable.

1947 Se establece el Laboratorio Nacional de Preparación para Desarrollo en Grupo (hoy llamado NTL, Instituto para la Ciencia Conductual Aplicada) para investigar la dinámica de grupo y la posterior preparación de sensibilidad.

La primera Comisión Hoover (1947-1949) recomienda una mayor capacidad administrativa en la Oficina Ejecutiva del Presidente.

La Ley de Seguridad Nacional crea el Departamento de la Defensa.

Robert A. Dahl, en "La ciencia de la administración pública", sostiene que la administración pública necesita tratar con sus aspectos normativos, que su estudio se ha vuelto demasiado provin«cíanc y que ya no se puede considerar a los trabajadores.eegün la tradición de la administtad6n científica, como partes humanas intercambiables de una maquinaria burocrática.

En *Administrative Behavior,* Herbert A. Simon pide que se emplee un método científico auténtico en el estudio de los fenómenos administrativos, que se utilice la perspectiva del positivismo lógico al tratar cuestiones de política y que la toma de decisiones en realidad sea el corazón mismo de la administración.

La Orden Ejecutiva 9835 del presidente Harry S. Truman lanza el programa de lealtad al gobierno federal, destinado a desarraigar a los subversivos de la burocracia.

1948 Dwight Waldo publica *The Administrative State,* que ataca el "evangelio de la eficiencia" que dominaba el pensamiento administrativo antes de la segunda Guerra Mundial.

Se crea el Programa de Casos Interuniversidades para fomentar el desarrollo y la divulgación de los estudios de casos en la administración pública.

Wallace S. Sayre, desde la *Public Administration Review,* ataca la administración del personal público como el "triunfo de las técnicas sobre los propósitos".

El presidente Harry S. Truman ordena la integración de las fuerzas armadas.

1949 Philip Selznick, en *TVA and the Grass Roots,* descubre la "cooptación" cuando examina cómo absorbe la Autoridad del Valle de Tennessee nuevos elementos en su proceso de creación política para impedir que dichos elementos lleguen a ser una amenaza para la organización.

En su artículo "Poder y administración", publicado por la *Public Administration Review,* Norton E. Long descubre que el alma de la administración es el poder y que los administradores no s6lo tienen que aplicar el método científico a sus problemas: tienen que alcanzar, mantener y aumentar su poder o correr el riesgo de fracasar en su misión.

VIII. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL INTERÉS PÚBLICO*

E. PENDLETON HERRING

SOBRE los hombros del burócrata se ha depositado en gran parte la carga de conciliar las diferencias de grupo y de hacer auténticos y viables los compromisos económicos y sociales a los que se llegó por medio del proceso legislativo. De este modo, el Congreso autoriza un estatuto que plantea un principio general. Los detalles correrán a cargo de una regulación complementaria. Al burócrata se le deja que decida cuáles condiciones necesitan la aplicación de la ley. Se encuentra en mejor posición que los legisladores para desempeñar estos deberes. Su ocupación cotidiana lo pone en contacto directo con la situación que la ley pretende resolver. Él sabe lo que se puede aplicar, y puede ver, mejor que nadie, los límites de las órdenes legislativas. Sin embargo, este aumento de la discrecionalidad administrativa, aunque haga posible la aplicación más comprensiva de las reglas a situaciones completas, echa un pesado deber sobre el administrador. Los términos del estatuto limitan su alcance, pero dentro del margen de su discrecionalidad deberá escribir su interpretación del propósito del Estado.

Los aspectos sociales y económicos de este proceso deberán dejarse en manos de otros. El resultado político de todo ello ha sido, hasta hoy, la conservación del Estado democrático liberal como agencia de control y la transferencia por parte del Congreso de gran parte de la vigilancia directa del proceso de conciliar los grupos en conflicto que existen dentro del Estado. El resultado gubernamental ha sido la creación de una gran burocracia con amplios poderes para desempeñar estas funciones. Se necesitan grandes servicios públicos a lo largo de todo el camino, desde las funciones básicas relacionadas con la policía, la sanidad y la

* Tomado de *Public Administration and the Public lmerest,* de E. P. Herring, pp. 7-11, 23-25, Copyright © 1936, por McGraw-Hill Book Company. Se reproduce con autorización.

atención a los pobres, hasta las empresas oficiales que compiten con las privadas. Existen enormes proyectos de beneficencia pública, financiados con los impuestos de una clase para aliviar el hambre de otra. Hasta qué punto se pueden llevar estas actividades no es algo que pueda fijarse, pero varía de acuerdo con el carácter de los grupos económicos que han logrado alcanzar el control del gobierno en algún momento dado. Sin embargo, persiste un residuo de responsabilidad en cualquier combinación que tenga control del gobierno. La existencia misma de una gran organización administrativa impone una cierta continuidad, que tiene escasa referencia a los cambios políticos. Los grupos deben estar dispuestos a reconocer que el Estado tiene un propósito que trasciende sus propios fines inmediatos. La burocracia no puede afirmar un propósito del Estado contra la hostilidad unida de grupos que comprenden básicamente las fuentes de las que brota la autoridad.

En los Estados Unidos, la burocracia sufre por falta de una organización jerárquica y de un personal unido por un concepto armonioso de servicio al Estado. Pero, en estos términos, una burocracia provoca la desconfianza y la crítica de los grupos de interés, que consideran que la administración está destinada a servirlos a ellos, o al menos a *no interoenir* en sus propósitos de grupo. Y son estos grupos de interés los que ejercen la autoridad política en un sistema representativo. Tales intereses critican la "burocracia" tildándola de adversa al gobierno de elección popular. Sin embargo, sólo mediante el desarrollo de una organización administrativa adecuada puede sobrevivir la democracia.

llegamos entonces a la conclusión de que el propósito del Estado democrático es la libre conciliación de grupos de interés, y que para alcanzar este fin se necesita el desarrollo de una gran maquinaria administrativa. Así, por paradójico que pueda parecer a los demócratas jeffersonianos, el Estado democrático liberal debe ser sostenido por una enorme burocracia. Pero esta opinión no ha conquistado la aceptación general.

Grupos de ciudadanos, que desean favorecer sus propios intereses o protegerse contra las embestidas de sus rivales, han recurrido al gobierno en busca de ayuda. No obstante, el ciudadano desconfía del Estado al mismo tiempo que acude a él en demanda de auxilio. Desea aprovechar las facilidades del gobierno, pero no quiere que el gobierno dirija o controle sus actividades. Como resultado, los servicios administrativos federales no se han fundido en un conjunto unificado y responsable. Son

un conglomerado de agencias de servicios, comisiones reguladoras independientes y oficinas y departamentos desproporcionados.

El actual amasijo de monstruosidades alfabéticas no constituye un fenómeno nuevo. La confusión es mayor porque la variedad de las funciones federales también es mayor. Si se quiere que el gobierno sea responsable de la seguridad económica de varias clases, la maquinaria administrativa deberá ser proporcional a la carga que se le ha impuesto, lo que no significa crear más oficinas y comisiones, sino reorganizar las que ya existen. La administración federal debe considerarse como un conjunto: debe desarrollarse hasta ser una institución que aplique la política en interés público y para promover el bienestar general, lo que exigirá un cambio de actitud de parte de la mayoría de los ciudadanos. Ciertos grupos han exigido al gobierno federal una consideración especial mientras condenan la general intromisión del Estado en los asuntos privados. Se deberá establecer una estructura administrativa adecuada y de personal, si se quiere que el Estado soporte esta carga cada vez mayor. Hay que hacer frente al problema de la burocracia.

Sin embargo, ningún servidor civil enredado en el papeleo oficial puede considerarse aislado de las corrientes de opinión generadas por los grupos con que su oficina entra en contacto. Por su parte, el ciudadano debe sentir que su experiencia y su competencia especial tienen lugar en el gobierno. ¿Cómo se puede establecer una conexión, para ventaja mutua?

El ajuste no es fácil. "En cada país", afirma Herman Finer, "el público es hostil al funcionario porque en un momento u otro, como inspector o recaudador de impuestos, o funcionario médico, o cualquier cosa, acude para llevarse algo, no para dar: está en la naturaleza misma de su tarea limitar nuestra libertad y propiedad".[1] La desconfianza hacia la burocracia es particularmente aguda en los Estados Unidos, y no sin causa. "La influencia política" sigue siendo la principal defensa del ciudadano contra la burocracia en este país. Este recurso indebido resulta tanto más necesario en un sistema en que falta responsabilidad ministerial y en que a menudo, en los círculos oficiales, también falta integridad pública. Además, tenemos toda una tradición de desconfianza al gobierno/la cual se remonta a los días de la Colonia y la Independencia. Durante largo tiempo se ha considerado que toda intromisión oficial es irritante

[1] Herman Fínner, *Thtory and Practice of Modern Government,* Dial Press, 1932, p. 1500.

y hostil. Las condiciones de vida de los pioneros intensificaron, sin duda, este sentimiento. llegamos a aceptar la incompetencia burocrática como característica inevitable de una institución de la que, en todo caso, podía esperarse poco bien. Pusimos nuestra confianza en los tribunales, donde la justicia de la ley nos protegería, según esperábamos, del capricho de un gobierno de hombres.s

A menudo se ha descubierto que los tribunales se ponen de parte del ciudadano contra los poderes de la burocracia. Una y otra vez, sus veredictos han limitado o restringido las facultades burocráticas. En el Ejecutivo y en la legislatura elegidos, el ciudadano siente que por medio de los canales políticos, logrará cierto grado de control. La tradición de legalidad le da confianza en los tribunales. Pero, ¿cómo puede afectar el curso de la acción administrativa'P Subyace a esa crítica el incómodo sentimiento de que la fuerza del gobierno se aplica a propósitos contrarios a los de su grupo. Ha ocurrido, con frecuencia, que se aplica una medida reguladora pasando por encima de las airadas protestas de quienes se ven afectados por ella. La legislatura, apoyada por un momentáneo entusiasmo público, cumple con sus deberes aprobando la ley, y pasa a otra cosa. Se deja entonces al burócrata aplicar la ley, pasando por encima del grupo airado que así queda bajo su jurisdicción. Los

2 John Díckínson, "Administrative Law and the Fear of Bureaucracy", partes 1 y 2, en *American BarAssociation]o"mal,* octubre-noviembre de 1928, y "The Perennial Cry of Bureaucraey", en *YaleReview,* primavera de 1935. Para recientes análisis sobre el interés, véase E. Watkins, "Dangerous By-products of Bureaucraey" y S. E. Edmunds, "The Growth of Federal Bureaucratic Tyranny", en *Lawyer andBanker,* enero de 1933; Charles y William Breard"The Case for Bureaucraey", en *Scribner's,* abril de 1933; Lawrence Sullivan, "The Dead Hand of Bureaucraey", en *Forum,* enero de 1933.

3 La actitud de muchos hombres de negocios se reflej6 en las siguientes palabras, anotadas durante una discusi6n en la reuni6n anual de una importante asociaci6n: "Difícil sería decir que hoy vivimos con un gobierno de ley. Antes bien, vivimos con un gobierno de oficinas y comisiones. Yo, en lo personal, preferirla que mis derechos estuviesen fijados por ley, a que mis intereses siempre se vean sujetos al control discrecional de oficinas y comisiones. Sin embargo, eso es exactamente lo que significa regulaci6n gubernamental. Desde luego, el gobierno tiene ciertas funciones como la de experimentar o aumentar el conocimiento humano, que son inobjetables; pero cuando se trata de la proposici6n de que todos los asuntos sean regulados por la gente de Washington, ha llegado la hora de protestar. Proceden sobre la suposici6n de omnisciencia de parte de esa gente, y desean cubrirla de omnipotencia. Desean formular las leyes de tal modo que no se puedan apelar sus decisiones". *Tenth AnnllaJ Meeting oftheNationaJ Coal Assodation,* 15-17 de junio de 1927, p. 63.

grupos de interés no objetan ninguna actividad gubernamental cuando está de acuerdo con sus fines, pero cuando va dirigida a otros fines, se grita: "¡intervención burocrática!"

La legislatura, frecuentemente a causa de una combinación de factores fortuitos, aprueba una ley. Una dependencia administrativa se encarga de aplicarla, y de este modo la voluntad legislativa queda, en cierto sentido, institucionalizada y personificada. Con excepción de los casos relativamente raros en que un estatuto se vuelve inocuo por no ser aplicado, la voluntad legislativa queda "congelada" hasta que se modifica la ley. Mientras tanto, un cambio de las condiciones económicas o políticas puede modificar la alineación de las fuerzas sociales en la comunidad, haciendo así que el estatuto caiga del favor público, sin imponer con ello necesariamente una enmienda legislativa como respuesta a las críticas. La responsabilidad legal del funcionario sigue siendo la misma, y la censura en que incurre es el precio de cumplir sus deberes manifiestos.

En la actualidad, el gobierno es, en gran parte, cuestión de administración experta. A la rama ejecutiva se le ha conferido cada vez más autoridad y discrecionalidad. El Estado ha emprendido un gran número de servicios que en el pasado recaían en la empresa privada, o que casi ni se intentaba prestar. Estas actividades han generado en ciertos grupos especiales un interés en el gobierno. El punto en que su derecho de seguir libremente sus propias actividades entra en conflicto con la realización de las metas más generales de la comunidad es cuestión de juicio, según van surgiendo casos particulares. Pero el servidor público no tiene una norma clara en la cual basarse. En pocas palabras, nuestra actual burocracia ha acumulado una gran autoridad, pero carece de dirección y de coordinación.

El presidente es el jefe nominal de la "administración", pero en las condiciones actuales la tarea de coordinación está más allá de la capacidad de los transitorios ocupantes del cargo. Un sistema de derecho administrativo puede, con el tiempo, mostrar los límites de la responsabilidad burocrática y desarrollar el concepto de interés público. Pero el funcionario de hoy se encuentra en gran parte aislado, salvo por la presencia de los intereses directamente afectados por las consecuencias de sus acciones. Éstos ocupan un gran lugar en el medio administrativo.

¿Qué normas van a guiarlo? El *interés público* es la norma que guía al

administrador al aplicar la ley. Éste es el símbolo verbal planeado para introducir unidad, orden y objetividad en la administración.

Este concepto es para la burocracia lo que la cláusula del "debido proceso" es para la judicatura. Su significado abstracto resulta vago, pero su aplicación tiene efectos trascendentales. Los comisionados de la radio tendrían que aplicar la ley en el "interés, la conveniencia o la necesidad del público". Los comisionados de comercio deberán aplicar la ley cuando consideren que su acción va "en interés del público". El Congreso ha autorizado, frecuentemente, la formación de juntas y de comisiones cuasijudiciales, para determinar el interés público.

Aunque es claro que el funcionario debe equilibrar los intereses de los grupos en conflicto que tiene ante él, ¿según qué normas deben sopesar sus demandas? Mantener el interés público como norma es ofrecer algo imponderable. Su valor es psicológico y no significa más que el sentido que cada servidor público responsable debe encontrarle a la frase. Actuando de acuerdo con esta concepción subjetiva y limitado por su competencia estatutaria, el burócrata selecciona entre los intereses especiales que tiene enfrente aquella combinación a la que da la sanción oficial. Así, inevitablemente, en la práctica el concepto de interés público recibe una sustancia concreta por su identificación con los intereses de ciertos grupos. El burócrata queda colocado en una situación similar a la del ciudadano de Rousseau. Este último debía votar de acuerdo con la voluntad general. Y si se encontraba en la minoría a la hora del recuento de los votos, sabía que había intentado incorrectamente adivinar la *volonté générale.* Sin embargo, el funcionario debe esforzarse por actuar en interés del público, pero sin el consuelo de poner a prueba su juicio en un plebiscito burocrático. Deberá seguir su estrella con muy poca luz sobre las trampas inmediatas que haya en su camino.

El administrador puede guiarse hasta cierto punto por normas que le ofrecen sus estatutos, pero es inevitable que un margen de discrecionalidad siga siendo inherente al proceso administrativo. Podrá buscar apoyo a su política y, hasta cierto grado, escoger a sus adversarios. Esta lección puede ser de importancia decisiva. Al apoyar a los grupos que exigen una interpretación estricta de la ley, podrá causar un efecto último por completo distinto del resultado que habría surgido de su cooperación con quienes favorecían una interpretación liberal de los estatutos. Hasta podrá buscar las opiniones sostenidas por grupos menos organizados o dirigidos agresivamente.

Hoy resulta clara la situación del burócrata. No se le puede negar una voz a los intereses especiales en los consejos de Estado, ya que son sus preocupaciones las que dan la sustancia de la cual se formula el bienestar público. Por otra parte, es esencial una burocracia bien coordinada y responsable, si se quieren alcanzar los propósitos del Estado." La solución del Estado liberal democrático debe consistir en establecer una relación de trabajo entre los burócratas y los intereses especiales, relación que permita a los primeros realizar los propósitos del Estado y a los últimos alcanzar sus propios fines.

Semejante relación armoniosa resulta tanto más difícil en los Estados Unidos, por la diversidad de las condiciones del país y por la variedad de las actividades emprendidas por el gobierno. Además, los funcionarios federales intervienen en algunos problemas sobre los cuales no pueden ejercer una autoridad coercitiva. La buena administración de muchos servicios federales depende de la cooperación de las autoridades estatales y locales con el gobierno nacional. La mejor manera de describir y evaluar los nexos que hay entre la comunidad y la burocracia federal es de acuerdo con las situaciones particulares a las que deben hacer frente. Resulta difícil analizar estos casos en términos generales. Los funcionarios, al trabajar en sus propios dominios, han aplicado su ingenio y descubierto sus propias soluciones.

En la práctica, la administración pública es un proceso por el cual una persona actúa en su carácter oficial y de acuerdo con la interpretación de su responsabilidad legal, aplica un estatuto a otra persona que se encuentra en una posición legalmente subordinada. Al público en general no le interesa este proceso.

Para el funcionario que aplica la ley, el público es simplemente una abstracción. La ley se aplica de un hombre a otro. En el ámbito de la discusión, el público es tratado como una realidad, y las palabras se dirigen al pueblo. Pero ésta es una relación unilateral. Los funcionarios reciben muchas respuestas de personas, pero la única reacción que reciben del público es la que ellos decidan interpretar en una colección de reacciones individuales.

[4] Como lo ha dicho en forma tan convincente el profesor C. J. Friedrich, "si un gobierno popular es incapaz de mantener una jerarquía burocrática, tendrá que ceder el lugar a una forma de gobierno que lo logre, ya sea la dictadura de una persona o de un pequeño grupo en nombre de la nación, el pueblo o el proletariado". *Responsible Bureaucracy,* Harvard University Press, 1932, p. 28.

Por regla general, estas respuestas se pueden disponer en categorías más precisas, formadas en tomo de un interés ocupacional o económico. Cuando esto ocurre, el funcionario descubre que es posible negociar con grupos elocuentes y conscientes de su posición a causa de una preocupación común.

Vemos así que el derecho no se aplica en el vacío, sino en un medio compuesto por todos los que tienen interés en la aplicación o la no aplicación de los estatutos. El funcionario se ve rodeado por una red de intereses, una red que a menudo está dominada por una araña impredecible. Este último determinante pueden ser los tribunales, la legislatura, un superior administrativo o un poderoso interés económico. El administrador es un hilo en toda una complicada red de fuerzas políticas, sociales y económicas. El público, como masa, tiene relativamente poca importancia en este contexto.

IX. NOTAS SOBRE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN*

Lumas GULICK

TODA empresa en gran escala, o muy complicada, exige muchos hombres para llevarla adelante. Así, doquiera que muchos hombres están trabajando juntos, se obtienen los mejores resultados cuando entre ellos hay división del trabajo. Por consiguiente, la teoría de la organización se relaciona con la estructura de la coordinación impuesta a las unidades de una empresa que practica la división del trabajo. Por tanto, no es posible determinar cómo deberá organizarse una actividad sin considerar, al mismo tiempo, cómo dividir el trabajo en cuestión. La división del trabajo es el fundamento de la organización; de hecho, es la razón de la organización.

LA DMSIÓN DEL TRABAJO

Para comenzar este estudio nos parece apropiado considerar las razones y los efectos de la división del trabajo. Baste para nuestros propósitos notar los factores siguientes.

¿Porqué dividir el trabajo?

Porque los hombres difieren en naturaleza, capacidad y habilidades, y su destreza aumenta notablemente gracias a la especialización; porque un mismo hombre no puede estar en dos lugares a la vez; porque la gama de conocimientos y habilidades es tan grande que un hombre no puede

*Tomado de *Papers on the SáenceofAdministmfion,* de L. Gulick YL. Urwick (comps.), pp. 3-13. Nueva York, Institute of Public Administration, 1937. Se reproduce con autorización del autor.

conocer más que una fracción de ellas en toda una vida. En otras palabras, es cuestión de la naturaleza humana, el tiempo y el espacio.

En una fábrica de zapatos, sería posible tener mil hombres y asignar a cada uno la tarea de hacer pares de zapatos completos. Cada quien cortaría el cuero, pondría los ojillos, cosería la parte superior y también las suelas, pondría los clavos a los tacones, metería las agujetas y empacaría cada par en una caja. Hacerlo requeriría dos días de trabajo. Mil hombres fabricarían 500 pares de zapatos por día. También sería posible dividir el trabajo entre esos mismos hombres, utilizando idénticos métodos manuales pero de manera totalmente distinta. A un grupo de hombres se le asignaría cortar el cuero, a otro, colocar los ojillos; a otro, coser la parte superior; a otro más, coser las suelas; a otro, clavar los tacones; a otro, insertar las agujetas y empacar los pares de zapatos. Por simple sentido común y por experiencia, sabemos que hay dos grandes ventajas en este último proceso: primera, permite emplear mejor las diversas habilidades y aptitudes de los distintos obreros y favorece el desarrollo de la especialización y, segunda, elimina el tiempo que se pierde cuando un obrero cambia de un cuchillo a un punzón, a una aguja, a un martillo, y pasa de la mesa al banco, al yunque y a un taburete. Sin ejercer ninguna presión sobre los obreros, quizá podrían hacer doble número de zapatos en un solo día. Esto produciría economías adicionales, porque insertar las agujetas y empacar los zapatos podría ser labor asignada a trabajadores no calificados y que, por tanto, recibirían menor paga. Además, en el corte del cuero habría menos desperdicio, porque los cortadores menos hábiles serían eliminados y se les asignaría otro trabajo. También podría ser posible cortar una docena de cubiertas de zapatos al mismo tiempo, basándose en un solo patrón y con poco esfuerzo adicional. Todos estos avances se seguirían sin la introducción de nueva maquinaria ahorradora de mano de obra.

La introducción de la maquinaria ha acentuado la división del trabajo. Hasta una cosa tan sencilla como una sierra, una máquina de escribir o un transporte requiere una creciente especialización y sirve para dividir a los trabajadores entre los que pueden y los que na pueden utilizar con eficiencia este instrumento particular. La división del trabajo con base en las herramientas y las máquinas empleadas se funda parcialmente, sin duda, en la aptitud, pero sobre todo en el desarrollo y mantenimiento' de una habilidad por medio de una continua manipulación.

La especialización no sólo se desarrolla en relación con herramientas

y máquinas. Evoluciona con toda naturalidad a partir de los materiales trabajados, como madera, ganado, pintura o cemento. Asimismo surgen, en actividades que se centran en una serie complicada de conceptos, principios y técnicas interrelacionados. Esto se reconoce con mayor claridad en las profesiones, particularmente en las que se basan en la aplicación de un conocimiento científico, como la ingeniería, la medicina y la química. Sin embargo, no están menos presentes en el derecho, la teología, la enseñanza, la contabilidad, la navegación, la aviación y otros campos.

La naturaleza de estas subdivisiones es esencialmente pragmática, pese al hecho de que se encuentra subyacente un elemento de lógica. Por tanto, están sujetas a una evolución gradual con el avance de la ciencia, la invención de nuevas máquinas, el progreso de la tecnología y el cambio de los sistemas sociales. Sin embargo, en último análisis parecen basadas en las diferencias de los seres humanos en particular. Mas no por ello hay que concluir que la aparente estabilidad de la "naturaleza humana" (cualquiera que ésta pueda ser) limita el probable desarrollo de la especialización. Por lo contrario, al avanzar todo campo de conocimiento y de trabajo, y constituir un nexo cada vez más grande y más complicado de principios, prácticas y habilidades interrelacionados, cada quien será, con el tiempo, menos capaz de abarcarlos y de mantener un conocimiento íntimo y un dominio de toda esa área, y de ahí surgirá entonces una especialización más minuciosa, porque el conocimiento y la habilidad progresan, mientras el hombre sigue siendo el mismo. La división del trabajo y la organización integrada son los trampolines por los cuales la humanidad se eleva a sí misma en el proceso de la civilización.

Los *límites de la división*

Existen tres claras limitaciones más allá de las cuales la división del trabajo no puede avanzar. La primera es práctica, y surge del volumen de trabajo hecho en horas-hombre. Nada se gana subdividiendo el trabajo si esas nuevas subdivisiones dan por resultado una tarea que requiere menos del tiempo completo de un hombre. Esto es tan obvio que no necesita demostración. La única excepción surge cuando interviene el espacio, y en esos casos el experto de tiempo parcial debe ocupar su tiempo libre en otras tareas, de modo que en realidad se ha introducido

una nueva combinación. La segunda limitación surge de la tecnología y de la costumbre en un momento y un lugar dados. En ciertos ámbitos nada se ganaría separando las pompas fúnebres de la custodia y limpieza de las iglesias, porque por costumbre el sacristán es el empresario de pompas fúnebres. En la construcción de edificios, resulta extraordinariamente difícil volver a dividir ciertos aspectos de la instalación eléctrica y de plomería, y combinarlos en forma más eficiente, a causa de los conflictos jurisdiccionales de los sindicatos. Y sin duda es impracticable establecer una división de la contabilidad de costos, en un campo en que aún no se haya desarrollado la técnica de costos.

Esta segunda limitación obviamente es elástica. Se podrá modificar mediante inventos y educación. Si no fuera así, nos encontraríamos ante una división estática del trabajo. No obstante, debe notarse que un cambio marcado tiene dos peligros. Limita mucho el mercado de trabajo en que se pueden obtener obreros, y reduce las oportunidades abiertas a quienes se prepararon para esta especialización en particular.

La tercera limitación es que la subdivisión del trabajo no debe pasar más allá de la división física, a la división orgánica. Mucho más eficiente parecería lograr que la mitad delantera de la vaca estuviera en el prado pastando y la mitad trasera en el granero, ordeñada todo el tiempo; pero esta división orgánica no funcionaría. De manera similar, nada se gana con dividir un solo movimiento o gesto como pasar la lengua por un sobre o separar una serie de actividades íntima e intrincadamente relacionadas.

Puede decirse que en esto hay un elemento de razonamiento circular; que la prueba aplicada aquí para saber si una actividad es orgánica o no, consiste en ver si es divisible o no, que es lo que nos habíamos propuesto definir. Esta acusación es cierta. Tendrá que ser una prueba pragmática. ¿Funciona bien la división? ¿Se ha destruido y perdido algo vital? ¿Y sangra?

El todo y las partes

Es un axioma que el todo es igual a la suma de las partes. Pero al dividir cualquier "todo" debemos estar seguros de que se haya tomado en cuenta cada parte, incluyendo elementos y relaciones invisibles. La arena de mármol a la que algún vándalo podría reducir la Venus de Milo no sería igual a la estatua, aunque se conservara hasta el último gramo;

tampoco un pájaro es otras tantas plumas, huesos, carne y sangre; ni una máquina de escribir es tan sólo acero, cristal, pintura y hule. De manera similar, un trabajo que hay que hacer no se puede subdividir en las obvias partes componentes sin el gran peligro de que se pierda con ello el diseño central, la relación operante, la idea fundamental.

Un solo ejemplo aclarará esto. Un hombre puede construir una casa. Puede echar los cimientos, cortar las vigas y las tablas, hacer los marcos de las ventanas y las puertas, tender los suelos, levantar el tejado, enyesar las paredes, colocar los sistemas de agua y calefacción, instalar los cables eléctricos, poner el papel y pintar la estructura. Pero si lo hiciera, la mayor parte del trabajo la habría hecho con manos no especializadas para esa labor. Se desperdiciaría mucho material y la tarea requeriría muchos meses de su tiempo. Por otra parte, todo el trabajo de construir la casa podría dividirse entre un grupo de hombres: uno podría echar los cimientos, construir la chimenea y enyesar las paredes; otro podría levantar la armazón, cortar las tablas y maderas, levantar el tejado y encargarse de toda la carpintería; otro, de la plomería; otro, del empapelado y la pintura; otro, del cableado eléctrico. Pero no sería una casa a menos que alguien -un arquitecto- hiciera el plano de la casa, de modo que cada trabajador calificado pudiera saber qué hacer y cuándo hacerlo.

Cuando un hombre construye una casa por sí solo, hace planes conforme trabaja; decide qué hacer primero y qué después, es decir, "co-ordina el trabajo". Cuando muchos hombres trabajan juntos para construir una casa, no deben perder de vista esta parte del trabajo, la ca-ordinación.

En la "división del trabajo" entre diversos especialistas también se debe buscar a un especialista en planeación y co-ordinación. De otro modo, se perderá muchísimo tiempo, los trabajadores podrían estorbarse unos a otros, el material podría no estar a mano cuando se necesite, las cosas podrían hacerse en un orden erróneo y hasta podría haber una diferencia de opinión sobre dónde colocar las diversas puertas y ventanas. Resulta evidente que cuanto más se subdivida el trabajo, mayor será el peligro de confusión y mayor la necesidad de una supervisión y co-ordinación generales. La co-ordinación no es algo que se desarrolle por accidente. Se debe lograr por medio de un esfuerzo inteligente, vigoroso, persistente y organizado.

LA CO-ORDINACIÓN DEL TRABAJO

Si la subdivisión del trabajo es inevitable, entonces la co-ordinación es obligatoria. Sin embargo, no hay un solo camino para la co-ordinación. La experiencia nos muestra que se puede lograr de dos maneras básicas, que son:

i) Por organización, es decir, interrelacionando las subdivisiones del trabajo, asignándolas a personas situadas en una estructura de autoridad, de modo que el trabajo pueda co-ordinarse por órdenes dadas por superiores a subordinados, de lo más alto a lo más bajo de toda la empresa.

ii) Por el predominio de una idea, es decir, el desarrollo de una inteligente singularidad de propósito en las mentes y las voluntades de quienes están trabajando como grupo, de modo que cada trabajador, por su propio acuerdo, haga embonar su tarea en el conjunto con habilidad y entusiasmo.

Estos dos principios de co-ordinación no se excluyen mutuamente; de hecho, ninguna empresa es en realidad eficiente sin el extenso empleo de ambos.

El tamaño y el tiempo son los grandes factores limitadores del desarrollo de la co-ordinación. En un proyecto pequeño, el problema no es difícil; la estructura de la autoridad es sencilla y el propósito central puede comprenderlo cada trabajador. En cambio, en una empresa grande y complicada la organización se vuelve compleja, las líneas de autoridad se cruzan y existe el peligro de que los trabajadores olviden que hay un propósito central y entonces dediquen sus mejores energías tan sólo a su propio provecho y ascenso.

Los elementos interrelacionados de tiempo y de costumbre tienen importancia extraordinaria en la co-ordinación. El hombre es un ser de costumbres. Cuando se va edificando gradualmente una empresa a partir de principios modestos, se puede "domesticar" al personal, paso a paso. Y cuando surgen dificultades se pueden resolver, y el nuevo método puede seguirse desde ese punto creando costumbre, en el entendimiento de que esta dificultad particular no volverá a surgir. Las rutinas pueden imponerse incluso mediante ejercicios, como se hace en el ejército. Sin embargo, cuando va a crearse una nueva gran empresa o cuando se altera de la mañana a la noche, entonces surgen las auténticas

dificultades de la co-ordinación. El factor de la costumbre, que por todo ello es fundamento importante de la co-ordinación cuando se dispone de tiempo, se vuelve una seria desventaja cuando no hay tiempo, es decir, cuando se modifican las reglas. Por consiguiente, la cuestión de la co-ordinación debe enfocarse de distintas maneras en las empresas pequeñas y en las grandes; en las situaciones sencillas y en las complejas; en las organizaciones estables y en las nuevas o modificadas.

Co-ordinación mediante la organización

La organización como modo de ca-ordinación exige el establecimiento de un sistema de autoridad por el cual el propósito u objetivo central de una empresa se convierte en realidad gracias a los esfuerzos combinados de muchos especialistas, trabajando cada uno en su propio campo, en un tiempo y lugar particulares.

Por larga experiencia en los asuntos humanos, sabemos que semejante estructura de autoridad no sólo requiere muchos hombres que trabajen en muchos lugares y en tiempos seleccionados, sino también una sola autoridad ejecutiva y directora[1] Por ello, el problema de la organización se convierte en el problema de edificar, entre el ejecutivo en el centro y las subdivisiones de trabajo en la periferia, una eficiente red de comunicación y control. El siguiente bosquejo podrá servirnos para definir más el problema:

i) Primer paso: defina el trabajo que va a hacerse, como por ejemplo llevar agua pura a todas las personas y las industrias dentro de un área dada, al menor costo posible.

ii) Segundo paso: ponga un director, que vea que el objetivo se alcance.

iii) Tercer paso: determine la naturaleza y el número de unidades de trabajo individualizadas y especializadas en que habrá que dividir el trabajo. Como hemos visto antes, esta subdivisión depende, en parte, de

[1] Es decir, cuando *la organización es la base de la coordinación.* Allí donde la autoridad ejecutiva central esté compuesta por varias personas que cumplen con sus funciones en conjunto por mayoría de votos, como en una junta, desde el punto de vista de la organización sigue siendo una "sola autoridad"; donde el ejecutivo central está compuesto en realidad por varias personas que actúan libre e independientemente, entonces no puede decirse que la organización es la base de la co-ordinación; antes bien, es el predominio de una idea, y cae dentro del segundo principio antes mostrado.

las dimensiones del trabajo (ninguna subdivisión última puede ser, en general, tan pequeña que requiera menos del tiempo completo de un trabajador) y del punto de desarrollo tecnológico y social en un momento dado.

iv) Cuarto paso: establezca y perfeccione la estructura de autoridad entre el director y las últimas subdivisiones del trabajo.

Es este cuarto paso el que constituye la base central de la teoría de la organización. La función de esta organización es *(iv)* capacitar al director *(ii)* para co-ordinar y vitalizar todas las subdivisiones de trabajo *(iii)* de modo que el principal objetivo *(i)* se pueda alcanzar con eficiencia.

El alcance del control

En esta empresa nos enfrentamos, al comienzo, con los límites inexorables de la naturaleza humana. Así como la mano de un hombre sólo puede abarcar un número limitado de teclas en el piano, así también la mente y la voluntad del hombre sólo pueden abarcar un número limitado de contactos empresariales inmediatos [...] El límite del control es, en parte, cuestión de los límites del conocimiento, pero depende aún más de los límites de tiempo y de energía. Como resultado, el ejecutivo de cualquier empresa sólo puede dirigir personalmente a unas cuantas personas. Debe depender de ellas para que dirijan a otras, y de éstas a su vez, para que dirijan a otras más hasta llegar al último puesto de la organización.

Esta condición, impuesta a todas las organizaciones humanas por los límites del alcance del control, difiere obviamente en los distintos tipos de trabajo y en las organizaciones de diversos tamaños. Donde el trabajo es de rutina, repetitivo, mensurable y homogéneo, tal vez una sola persona pueda dirigir a varias docenas de trabajadores. Esto es así en especial cuando todos los trabajadores se hallan en una sola habitación. Pero cuando el trabajo es diversificado, cualitativo y particularmente cuando los trabajadores están dispersos, un hombre apenas puede supervisar a unos cuantos. Esta diversificación, dispersión e inconmensurabilidad se hace más evidente, desde luego, en lo más alto de la organización. De ahí se sigue que las limitaciones impuestas por el alcance del control se hacen evidentes sobre todo en lo alto de la organización, y directamente bajo el propio ejecutivo.

Pero cuando tratamos de determinar cuántos subordinados inmediatos puede supervisar con eficiencia el director de una empresa entramos en un ámbito de experiencia que aún no ha recibido suficiente estudio científico como para brindar una respuesta definitiva. Dice sir Ian Hamilton: "Cuanto más nos aproximamos a la cabeza suprema de toda la organización, más debemos tratar de formar grupos de tres; cuanto más nos acerquemos al pie de toda la organización (la infantería de línea), más debemos esforzarnos por formar grupos de seis".[2]

El Comité de Maquinaria del Gobierno Británico de 1918 llegó a la conclusión de que: "El gabinete debe contener un número pequeño de miembros: preferiblemente 10 o, si acaso, 12".[3]

Henri Fayol dijo: "[en Francia] un ministro tiene 20 ayudantes, cuando la teoría administrativa dice que el gerente a la cabeza de una gran empresa no debe tener más de cinco o seis"."

Graham Wallas expresó la opinión de que no se debía engrosar el gabinete con "más allá de 10 o 12 miembros, número en que la discusión oral organizada alcanza su máxima eficiencia".[5]

Léon Blum recomendaba para Francia un primer ministro con un gabinete técnico que siguiera el modelo del gabinete de guerra británico, el cual comprendía cinco miembros."

No es difícil comprender por qué hay divergencia de opiniones entre autoridades que estaban de acuerdo en los hechos fundamentales. Se debe en parte a las diferencias de capacidad y de hábitos de trabajo de ejecutivos particulares observados, y en parte al carácter no comparable del trabajo en cuestión. Diríase que no se ha prestado suficiente atención a tres factores: primero, el elemento de la diversificación de funciones; segundo, el elemento de tiempo; y tercero, el elemento de espacio. Un jefe de obras públicas puede enfrentarse eficientemente a más subordinados directos que un general del ejército, porque todos sus subordinados inmediatos en el departamento de obras públicas se encontrarán en el campo general de la ingeniería, mientras que en el

2 Sir Ian Hamilton, *The 50111 and Body of an Army*, Arnold, Londres, 1921, p. 230.

3 Gran Bretaña, Ministerio de Reconstrucción, *Report of the Machinery of Gouemment Committee,* H. M. Stationery Office, Londres, 1918, p. 5.

4 Henri Fayol, "The Administrative Theory in the State". Discurso pronunciado ante el Segundo Congreso Internacional de Ciencia Administrativa en Bruselas, 13 de septiembre de 1923. Ensayo IV en esta colección.

5 Graham Wallas, *The Great Sodety,* Macmillan, Londres y Nueva York, 1919, p. 264.

6 Léon Blum, *La Réjorme Gourementate,* Grasset, París, 1918; reimp., 1936, p. 59.

ejército habrá muchos elementos distintos, como comunicaciones, química, aviación, ordenanzas, servicios motorizados, ingeniería, abastos, transporte, etc., cada uno de ellos con su propia tecnología. También tiene gran importancia el elemento tiempo, como ya se indicó. En una organización estable, el jefe puede trabajar con más subordinados inmediatos que en una organización nueva o cambiante. De manera similar, el espacio influye sobre el alcance del control. Una organización situada en un edificio se puede supervisar por medio de más subordinados inmediatos que esa misma organización si está dispersa en varias ciudades. Cuando está dispersa no sólo hay necesidad de más supervisión y, por tanto, de más personal de supervisión, sino también de menor número de contactos con el principal ejecutivo, por la mayor dificultad que tiene éste de aprender detalles suficientes acerca de una organización extensa para desempeñar una función inteligente. No atribuir suficiente importancia a estas variables ha servido para limitar la validez científica de las afirmaciones que se han hecho, de que un hombre no puede supervisar más que a tres, o cinco, u ocho, o 12 subordinados inmediatos.

Sin embargo, estas consideraciones no resuelven el problema; antes bien, nos indican la necesidad de una mayor investigación. No obstante, podemos concluir sin mayor investigación que el principal ejecutivo de una organización sólo puede tratar con unos cuantos subordinados inmediatos; que este número queda determinado no sólo por la naturaleza del trabajo, sino también por la naturaleza del ejecutivo; y que el número de subordinados inmediatos en una organización grande, diversificada y dispersa debe ser aún menor que en una organización homogénea y unificada, para lograr la misma medida de co-ordinación.

Un jefe

Desde los primeros tiempos se ha reconocido que el mando múltiple no causa más que confusión. "Un hombre no puede servir a dos señores" se adujo como argumento teológico, porque ya se había aceptado como principio de las relaciones humanas en la vida diaria. En administración esto se conoce como el principio de "unidad de mando".[7] El principio

[7] Henri Payol, *Industrial and General Administration,* trad. J. A. Coubrough, Asociación Internacional de Administraci6n, Ginebra, 1930.

puede plantearse de esta manera: un obrero que recibe órdenes de varios superiores se volverá confuso, ineficiente e irresponsable; un trabajador que sólo reciba órdenes de un superior podrá ser metódico, eficiente y responsable. Por ello, la unidad de mando se refiere a aquellos que reciben órdenes, no a quienes dan las órdenes.[8]

No se debe perder de vista la importancia de este principio en el proceso de co-ordinación y organización. Al levantar una estructura de co-ordinación, a menudo resulta tentador colocar más de un jefe para un hombre que está haciendo un trabajo que tiene más de una relación. Hasta un filósofo de la administración tan grande como Taylor cayó en este error al designar sobrestantes separados para resolver problemas de maquinaria, de materiales, de velocidad, etc., cada uno con facultades de dar órdenes directamente al obrero individual.[9] La rígida adhesión al principio de unidad de mando también puede tener sus absurdos; sin embargo, éstos no son importantes en comparación con la absoluta garantía de confusión, ineficiencia e irresponsabilidad que surgirán de la violación de este principio.

La eficiencia técnica

El problema de obtener eficiencia técnica tiene muchos aspectos. En su mayor parte, no nos interesan aquí en forma directa. Ya han sido tratados extensamente por autoridades como Taylor, Dennison y Kimbal, y sus implicaciones para la organización general por Fayol, Urwick, Mooney y Reiley. Sin embargo, sí hay un concepto de la eficiencia que nos interesa profundamente al enfocar la teoría de la organización. Es el principio de homogeneidad.

Muchas autoridades han observado, en diversos campos, que la eficiencia de trabajar en grupo está relacionada directamente con la homogeneidad del trabajo que se está desempeñando, de los procesos que se utilizan y de los propósitos que lo mueven. De abajo arriba, el grupo debe estar unificado. Deberá trabajar en conjunto.

De esto se sigue: 1) que cualquier estructura organizacional que unifique en una sola unidad ciertas divisiones que no son homogéneas en trabajo, en tecnología o en propósito, tropezará con el peligro de fricción

8 Fayol llama a esto "unidad de dirección".

9 Frederick Winslow Taylor, *Shop Management*, Harper and Row, Nueva York y Londres, 1911, p. 99.

e ineficiencia; y 2) que un lego no podrá dar una dirección técnica a una unidad basada en una determinada especialización.

En el ámbito del gobierno, no es difícil encontrar muchos ejemplos de los resultados insatisfactorios de las combinaciones administrativas heterogéneas. En general se conviene que el desarrollo agrícola y la educación no pueden ser administrados por la misma persona que impone control a pesticidas y enfermedades, porque el éxito del primero se basa en una amistosa cooperación y confianza de los campesinos, mientras que el segundo engendra resentimiento y desconfianza. De manera similar, actividades como el control de medicamentos, establecido para proteger al consumidor, no encuentran una sede apropiada en los departamentos que están dominados por los intereses del productor. En las grandes ciudades y en ciertos estados se ha descubierto que los hospitales no pueden ser tan bien administrados directamente por el departamento de salud como pueden serlo cuando se les coloca de modo independiente en un departamento separado, o al menos en una oficina con extensa autonomía; y en general se acepta que la administración del bienestar público y la administración de policía requieren una separación, así como la administración de la salud pública y la administración del bienestar, aunque ambas combinaciones puedan estar operando con éxito en condiciones especiales. Nadie pensaría en combinar el abasto de agua y la educación pública o la administración y la recreación pública. En cada uno de estos casos se verá que hay un elemento que no es homogéneo, del trabajo que debe realizarse, de la tecnología aplicada, o del fin buscado.

Otra fase de la combinación de funciones incompatibles en un mismo cargo puede encontrarse en la práctica común estadunidense de nombrar a legos y políticos no calificados para ocupar puestos técnicos o dar dirección técnica a servicios sumamente especializados. Como lo señaló hace ya varias generaciones el doctor Frank J. Goodnow, nos encontramos aquí ante dos funciones heterogéneas: la "política" y la "administración", cuya combinación no se puede emprender dentro de la estructura de la administración sin causar ineficiencia.

Caveamus Expertum

En este punto, procede hacer una advertencia. La aplicación del principio de la homogeneidad tiene sus trampas. Todo técnico altamente ca-

lificado, sobre todo en las profesiones cultas, tiene un profundo sentido de omnisciencia y un gran deseo de obtener independencia completa en el servicio a la sociedad. Cuando lo emplea el gobierno, él sabe exactamente lo que el pueblo necesita mejor que el propio pueblo, y sabe cómo prestar este servicio. Suele olvidarse por completo de todas las demás necesidades porque, después de todo, ¿no es su particular tecnología el camino a la salvación? Todo freno que se le aplique constituirá una "limitación a la libertad", y toda crítica que se le haga "brota de la ignorancia y la envidia". Todo aumento del presupuesto que consiga irá "en bien del interés público", mientras que cualquier aumento logrado en otra parte será "simple despilfarro". Sus esfuerzos y maniobras por extenderse son "educación pública" y "organización cívica", mientras que similares esfuerzos hechos por otros son pura "propaganda" y "politiquería".

Otra característica del experto es su tendencia a arrogarse un conocimiento y una autoridad en ámbitos en que no tiene ninguna competencia. En este particular, los educadores, abogados, sacerdotes, almirantes, médicos, científicos, ingenieros, contadores, comerciantes y banqueros vienen a ser lo mismo: habiendo logrado la competencia técnica o el "éxito" en un campo, llegan a pensar que esta competencia es una cualidad general, independiente de todo ámbito e inherente a ellos mismos, e invaden con todo desparpajo otras áreas. No recuerdan que las túnicas de autoridad en un reino no les confieren soberanía en otro, sino que son, tan sólo, una mascarada.

El experto conoce su "materia". La sociedad lo necesita cada vez más urgentemente conforme el conocimiento técnico se hace más extenso. Pero la historia nos muestra que a la larga, el hombre común es mejor juez de sus propias necesidades que cualquier camarilla de expertos. Reyes y clases gobernantes, sacerdotes y profetas, soldados y juristas, cuando se les ha permitido gobernar, a la larga antes que servir a la humanidad han hecho más por contener el avance del bienestar humano que por hacerla avanzar. El verdadero lugar del experto está, corno tan bien lo ha dicho A. E., "en el suelo, no en el cielo". La validez esencial de la democracia se basa en esta filosofía, pues la democracia es un modo de gobierno en que el hombre común es el juez último de lo que le conviene.

La eficiencia es una de las cosas que son buenas para él, porque hace la vida más rica y más segura. Y esa eficiencia debe obtenerse, cada vez

más, mediante el uso de especialistas técnicos. Estos especialistas no tienen derecho de exigir que los dejen libres de todo control y supervisión, y no se les debe dar esa libertad; pero al establecer ese control, un gobierno que ignore las condiciones de eficiencia no podrá esperar siquiera alcanzar la eficiencia.

PAUTAS DE ORGANIZAOÓN

¿Organización, arriba o abajo?

Una de las grandes fuentes de confusión en los análisis de la teoría de la organización es que algunas autoridades trabajan y piensan básicamente de arriba abajo, mientras que otras trabajan y piensan de abajo arriba. Esto es perfectamente natural, ya que algunas autoridades están interesadas más que nada en el ejecutivo y en los problemas de la administración central, mientras que otras están interesadas sobre todo en los servicios y actividades individuales. Las que trabajan de arriba abajo consideran la organización como un sistema de subdividir la empresa a las órdenes del ejecutivo principal, mientras que las que trabajan de abajo arriba ven la organización como un sistema de combinar las unidades de trabajo individuales en agregados que, a su vez, quedan subordinados al ejecutivo principal. Podrá argüirse que cualquiera de estos dos enfoques conducirá a una combinación de todo el problema, de modo que no importa mucho cómo veamos la organización. Pero ciertamente constituye esta muy importante diferencia práctica: los que trabajan de arriba abajo deben precaverse contra el peligro de sacrificar la eficiencia de los servicios individuales en su afán por lograr una estructura modelo en lo alto, mientras que los que empiezan por abajo deben preservarse del peligro de sofocar toda coordinación en su prisa por desarrollar servicios individuales eficientes.

En cualquier situación práctica hay que enfocar el problema de la organización desde arriba y a la vez desde abajo. Esto puede decirse en particular en la reorganización de una empresa ya en marcha. ¿No podría ser que esta necesidad práctica fuera, asimismo, el sano proceso teórico? En ese caso, desarrollaríamos el plan de una organización o de una reorganización a la vez de arriba abajo y de abajo arriba, y conciliaríamos ambas en el centro. Al planear las primeras subdivisiones bajo el

ejecutivo principal, debe aplicarse el principio de la limitación del ámbito de control. Al formar los primeros agregados de funciones especializadas se debe aplicar el principio de homogeneidad. En toda empresa que tenga tal variedad de funciones que las primeras subdivisiones de arriba abajo no se encuentren fácilmente con los primeros agregados de abajo arriba, habrá que introducir divisiones y agregados adicionales, pero a cada nuevo paso debe haber una adhesión cada vez menos rigurosa a los dos principios en conflicto, hasta que se logre efectuar su conjunción.

Un ejemplo interesante de este problema se encontró en los planes de reorganización de la ciudad de Nueva York. La Comisión de la Carta de 1934 enfocó el problema resuelta a reducir el número de departamentos y de actividades separadas, de unas 60 hasta un número manejable. Después de conferenciar con funcionarios de los diversos departamentos de la ciudad, la comisión se convenció de que ese número no podría reducirse a menos de 25 sin unir como "departamentos" ciertas actividades que no tenían nada en común o que estaban de hecho en conflicto. Pero aun así eran demasiadas para una eficaz supervisión por parte del alcalde. Como solución, se sugirió que la carta subdividiera el ejecutivo mediante el nombramiento de tres o cuatro ayudantes principales, a quienes el alcalde podría asignar partes de su tarea de supervisión y co-ordinación generales. De acuerdo con ese plan, estos ayudantes llevarían todas las cuestiones novedosas e importantes al alcalde, y mediante una continua relación conocerían sus ideas sobre todas las cuestiones y así podrían aliviarlo de grandes cantidades de detalles, sin inmiscuirse para nada en la determinación de la política. De acuerdo con semejante plan, a un ayudante del alcalde se le asignaría la dirección general de dependencias tan diversas como policía, parques, hospitales y muelles, sin violar el principio de homogeneidad como no lo violaría al llevar estas actividades al propio alcalde, lo cual es, después de todo, una necesidad importantísima en cualquier gobierno democráticamente controlado. Esto no es una violación del principio de homogeneidad, *siempre que* los ayudantes del alcalde se mantengan apartados de la tecnología de los servicios y se dediquen a los aspectos generales de la administración y la co-ordinación, como lo haría el propio alcalde. Esos ayudantes fueron considerados como parte de la alcaldía, y no como parte de los departamentos de servicios. Es decir, no representaban la cúspide de una estructura construida de abajo arriba, sino, antes bien,

la base de una estructura que se extendía de arriba abajo, cuyo objeto era cuadruplicar los puntos de contacto efectivo entre el ejecutivo y los departamentos de servicios.l?

Organización del Ejecutivo

El efecto de la sugerencia presentada es organizar e institucionalizar la función ejecutiva como tal, de modo que resulte más adecuada en una situación difícil. Esta idea, en realidad, no es nueva. Por ejemplo, no esperamos que el jefe del Ejecutivo escriba sus propias cartas. Le damos una secretaria privada que forma parte de su oficina y que le ayuda a realizar esta parte de su labor. Esta secretaria no es parte de ningún departamento: es una subdivisión del ejecutivo mismo. De igual modo, aunque en diferente plano, pueden organizarse otras fases del trabajo del principal ejecutivo.

Sin embargo, antes de hacer esto es necesario tener una clara imagen del trabajo mismo, lo cual nos lleva directamente a la pregunta: "¿Cuál es el trabajo del ejecutivo principal? ¿Qué hace?"

La respuesta es POSOCORB.

POSDCORB es, desde luego, una palabra inventada con el fin de llamar la atención hacia los diversos elementos funcionales del trabajo de un ejecutivo, porque "administración" ha perdido todo contenido específico.'? POSDCORB es una palabra formada por las iniciales de las siguientes actividades:

Planeación, es decir, establecer en lineamientos generales las cosas que hay que hacer y los métodos de hacerlas para alcanzar el propósito fijado por la empresa.

Organización, es decir, establecer la estructura formal de autoridad por medio de la cual podrán hacerse las subdivisiones de trabajo, definidas y co-ordinadas para el objetivo definido.

10 Esta recomendación también se hizo a la Comisión de la Carta Thatcher de 1935, de la cual el autor de este artículo fue asesor. Un primer paso en esta dirección se dio en la seco 9, cap. I de la nueva carta, que nombraba a un subalcaide y la ayuda que pudiera dársele por una ordenanza.

11 Véanse las Minutas de la *Princeton Conferenceon Trainingfor the Public Service, 1935,* p. 35. Véase también la crítica de este análisis en Lewis Meriam, *Public Sernice and Special Tmining,* University of Chícago Press, 1936, pp. 1,2, 10 y 15, donde este análisis funcional fue erróneamente interpretado como declaración de los requisitos para nombramiento;

Personal, es decir, la función de conseguir y preparar la fuerza laboral y mantener condiciones-favorables en el sitio de trabajo.

Dirección, es decir, la tarea continua de tomar decisiones y de encarnarlas en órdenes e instrucciones específicas y generales, y servir al jefe de la empresa.

Ca-ordinación; es decir, el importantísimo deber de interrelacionar las diversas partes del trabajo.

Información, es decir, mantener informados a todos aquellos ante quienes el ejecutivo es responsable de lo que está ocurriendo, lo que incluye mantenerse informado a sí mismo y a sus subordinados por medio de registros, investigación e inspección.

Presupuestación, con todo lo que implica el presupuesto en forma de planeación fiscal, contabilidad y control.

Este planteamiento del trabajo de un ejecu tivo principal fue adaptado del análisis funcional elaborado por Henri Fayol en su "Administración industrial y general". Se cree que quienes conocen íntimamente la administración encontrarán en este análisis una pauta válida y útil, en la que pueden introducirse todas las principales actividades y deberes de cualquier ejecutivo principal.

Si pueden aceptarse estos siete elementos como los principales deberes del jefe ejecutivo, de ahí se sigue que se les *puede* organizar separadamente, como subdivisiones del ejecutivo. La necesidad de tales subdivisiones depende por completo del tamaño y la complejidad de la empresa. En las grandes empresas, particularmente donde el ejecutivo principal en realidad es incapaz de hacer todo el trabajo que recae sobre él, puede suponerse que se deberán suborganizar una o más partes de POSDCORB.

X. INFORME DEL COMITÉ PRESIDENCIAL SOBRE ADMINISTRACIÓN*

LOUI5 BROWNLOW,
CHARLES E. MERRIAM
Y LUTHER GULICK

EL EJECUTNO ESTADUNIDENSE

La necesidad de acción para concretar la democracia era tan grande en 1789 como lo es hoy. No por casualidad, sino por designio deliberado, los Padres Fundadores colocaron en la Constitución al ejecutivo estadunidense sobre fundamentos sólidos. La triste experiencia con los artículos de la confederación, un gobierno casi acéfalo y una administración de comités habían llevado a la república al borde de la ruina. Nuestros abuelos se habían apartado del gobierno hereditario y cifrado su fe en el gobierno democrático, pero no habían encontrado una manera de equipar a la nueva democracia para la acción. Por tanto, existía el propósito determinado de establecer resueltamente una presidencia que fuera un cargo nacional. En realidad, el presidente es el único funcionario que representa a toda la nación. Algunas almas tímidas vacilaron antes de permitir al presidente una elección independiente del Congreso; en darle un periodo más largo que el de los gobernadores de esa época; en imponerle el deber de informar al Congreso sobre el estado de la Unión y recomendar a su consideración "las medidas que juzgue necesarias y expeditas"; un veto de dos terceras partes; un vasto poder para hacer nombramientos y la autoridad militar y diplomática. Pero esta renuencia fue superada por la necesidad y así se estableció un Ejecutivo democrático.

Investido con vastos poderes constitucionales, reforzados por estatu-

* Comité presidencial sobre administración, *Admínietratiue Management in the Goternment of the United Siaies,* 8 de enero de 1937, Washington, D. C., United States Government Printing Office, 1937, pp. 1-6.

tos, por la costumbre y por el consentimiento general, el ejecutivo estadunidense debe considerarse como una de las más grandes contribuciones hechas por nuestro país al desarrollo de la democracia moderna: una institución incomparable cuyo valor es tan evidente en tiempos de tensión y dificultad, como en periodos de paz.

Corno instrumento para aplicar el juicio y la voluntad del pueblo de una nación, el Ejecutivo estadunidense ocupa una posición envidiable entre los Ejecutivos de los Estados del mundo, ya que combina los elementos de control popular y los medios de acción y liderazgo vigorosos, uniendo así la estabilidad a la flexibilidad. El Ejecutivo estadunidense como institución, se yergue en el camino de quienes erróneamente afirman que la democracia tiene que fracasar porque no puede decidir con prontitud ni actuar con vigor.

Nuestra presidencia une al menos tres funciones importantes. Desde un punto de vista, el presidente es un jefe político: jefe de un partido, del Congreso y de un pueblo. Desde otro ángulo, es la cabeza de la nación en el sentido ceremonial del término, el símbolo de nuestra solidaridad nacional. Y desde un punto más, el presidente es el principal ejecutivo y administrador dentro del sistema y servicio federales. En muchos gobiernos estos deberes están divididos o sólo parcialmente combinados, pero en los Estados Unidos siempre han estado unidos en una y la misma persona, cuyo deber consiste en desempeñar todas estas tareas.

Al Comité sobre Administración se le ha pedido investigar e informar particularmente sobre la última función, a saber, la de la administración: la organización para el cumplimiento de los deberes impuestos al presidente en el ejercicio del poder Ejecutivo con que le ha investido la Constitución de los Estados Unidos.

CÓMO MEJORAR LA MAQUINARIA DE GOBIERNO

A lo largo de nuestra historia, hemos hecho pausas de cuando en cuando para ver cómo funcionan el espíritu y el propósito de nuestra nación en la maquinaria del gobierno cotidiano, con vistas a hacer aquellas modificaciones y mejoras que puedan sugerir la prudencia y el espíritu de progreso. Nuestro gobierno fue el primero en incluir en su Constitución oficial un método de enmienda, y el espíritu de los Estados Unidos ha sido, desde el comienzo de nuestra historia, espíritu de cambios progre-

sistas destinados a hacer frente a condiciones cambiantes tal vez con más rapidez que en ningún otro lugar del mundo.

Desde la Guerra Civil, al crecer las tareas y responsabilidades de nuestro gobierno con el desarrollo de la nación en alcance y poderío, se han hecho algunos intentos notables por mantener nuestros sistemas administrativos al paso de los tiempos nuevos. El asesinato del presidente Garfield, por un frustrado buscador de empleo, levantó a la nación en contra del sistema de despojos y condujo a la aprobación de la ley del servicio civil de 1883. Durante medio siglo nos hemos esforzado por el principio de esta ley. La confusión de la administración fiscal condujo al establecimiento de la Oficina del Presupuesto y del sistema presupuestario en 1921. Seguimos luchando por alcanzar la meta fijada entonces a la nación. Y, en efecto se han dado muchos otros pasos importantes.

Ahora volvemos a enfrentarnos al reajuste gubernamental, en parte como resultado de las actividades de la nación durante los años desesperados de la depresión industrial, en parte por el crecimiento mismo de la nación y en parte también por los abrumadores problemas sociales de nuestros tiempos. Hay espacio para grandes incrementos de nuestra productividad nacional, y hay muchos males que enmendar en ámbitos olvidados de la vida humana. Es necesario mejorar nuestra maquinaria gubernamental para hacer frente a las condiciones nuevas y prepararnos para los problemas que se avecinan.

Frente a uno de los periodos más perturbadores de toda la violenta historia de la humanidad, deseamos poner nuestros asuntos en el mejor orden posible para dar el mejor uso a todos nuestros recursos nacionales y realizar nuestras pretensiones democráticas. Si los Estados Unidos fracasan, en todo el mundo se disiparán las esperanzas y los sueños de la democracia. No fracasaremos en nuestra tarea ni en nuestra responsabilidad, pero tampoco podremos dormir en nuestros laureles.

Buscamos los tipos modernos de administración del gobierno nacional más apropiados para las difíciles situaciones que tendremos que afrontar, tanto en el interior como en el extranjero. En cuanto a los medios y modos de mejorar, existen francas diferencias de juicio y de opinión, pero sólo un designio traidor podría oponerse a la minuciosa atención que debe prestarse a las mejores y más sanas prácticas de gobierno de que disponen los Estados Unidos, en el cumplimiento de sus pesadas responsabilidades.

LOS FUNDAMENTOS DE LA EFIOENCIA GUBERNAMENTAL

La eficiencia de los gobiernos se basa en dos factores: el consentimiento de los gobernados y una buena administración. En una democracia puede lograrse fácilmente el consentimiento, aunque no sin algún esfuerzo, ya que es la piedra angular de la Constitución. La administración eficiente en una democracia es un factor de peculiar importancia.

La eficiencia administrativa no sólo es cuestión de clips, relojes marcadores y economías de movimiento estandarizadas. Éstos no son más que recursos menores. La verdadera eficiencia es mucho más profunda. Se debe integrar en la estructura de un gobierno, así como se integra en una pieza de maquinaria.

Por fortuna, son bien conocidos los fundamentos de la administración eficiente de los asuntos públicos, no menos que de los privados. Han brotado por todos lados, doquiera que los hombres se han unido para trabajar con algún propósito común, ya sea mediante el Estado, la Iglesia, la asociación privada o la empresa comercial. Se los ha escrito en constituciones, cartas y artículos de incorporación y existen como hábitos de trabajo en la vida diaria de todos los pueblos organizados. En términos sencillos, estos cánones de eficiencia exigen el establecimiento de un jefe responsable y eficiente como centro de energía, dirección y administración; la organización sistemática de todas las actividades en manos de personal calificado bajo la dirección del jefe; y para ayudarlo en esto, el establecimiento de dependencias empresariales y de personal apropiadas. También debe haber una cláusula de planeación, un sistema fiscal completo y medios para hacer que el ejecutivo sea responsable de su programa.

En conjunto, estos principios, tomados de la experiencia de la humanidad para abordar empresas en gran escala, se pueden considerar como el primer requisito de una buena administración. Incluyen el tema de la administración tal como se le trata en este informe. En una democracia la administración se preocupa por el ejecutivo y sus deberes, por los ayudantes administrativos y generales, por la organización, por el personal y por el sistema fiscal porque éstos son los medios indispensables para hacer valer la voluntad popular en un gobierno del pueblo.

MODERNIZACIÓN DE NUESTRA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

A la luz de estos cánones de eficiencia, ¿qué debe decirse del actual gobierno de los Estados Unidos? Al hablar aquí en los términos más generales, y más adelante con detalle, encontramos en el actual gobierno estadunidense que la eficiencia del jefe del ejecutivo se ve limitada y constreñida, pese a la clara intención de la Constitución en sentido contrario; que el trabajo de la rama ejecutiva está mal organizado; que las dependencias empresariales son débiles y anticuadas; que el servicio público no incluye una posición de hombres y mujeres de capacidad y carácter sobresalientes; y que los sistemas fiscales y de auditoría son inadecuados. Estas fallas se encuentran en el centro de nuestro gobierno, e incluyen la oficina del jefe del Ejecutivo.

Aunque en principio general nuestra organización de la presidencia se haya ganado la admiración del mundo, en su equipo para la administración nuestra oficina ejecutiva no está completamente al frente de las tendencias de nuestros tiempos estadunidenses, ni en los negocios ni en el gobierno. Por ejemplo, ¿dónde puede encontrarse un ejecutivo comparable a él, pero al que se asignen tantas tareas minúsculas? ¿O quién se ve obligado a ver a tantas personas sobre cuestiones no relacionadas entre sí, y a tomar tantas decisiones sobre la base de lo que, tal vez por el mismo apremio del trabajo, es una información incompleta? ¿Cómo es humanamente posible conocer bien los asuntos y los problemas de más de 100 importantes dependencias distintas, además de ser responsable de su dirección y coordinación generales?

Desde hace muchos años se conocen esos hechos, y se les ha evaluado tan bien que no es necesario demostrar, una vez más, que el equipo administrativo del presidente está mucho menos desarrollado que sus responsabilidades, y que una gran tarea que aguarda al gobierno estadunidense consiste en remediar esta peligrosa situación: Lo que necesitamos no es un principio nuevo, sino una modernización de nuestro equipo administrativo.

Este problema no es difícil en sí mismo. De hecho, ya lo hemos enfrentado con éxito en los gobiernos de los estados, en los gobiernos urbanos y en la industria privada. en gran escala. Los gobernadores Frank O. Lowden en Illinois, Alfred E. Smith en Nueva York, Harry F. Byrd en

Virginia, William Tudor Gardiner en Maine, entre otros, nos han mostrado cómo se pueden resolver problemas similares en grandes unidades gubernamentales. El gobierno federal es más extenso y más complicado, pero los principios de reorganización son los mismos. Sobre la base de esta experiencia y de nuestro examen de la rama ejecutiva, llegamos a la conclusión de que deben darse ahora los siguientes pasos:

i) Para hacer frente a los ingentes deberes de la administración ejecutiva que caen sobre los hombros del presidente, se debe aumentar el personal de la Casa Blanca.

ii) Las dependencias administrativas del gobierno, en particular las que se enfrentan a problemas de presupuesto, investigación de eficiencia, personal y planeación, deben ser muy fortalecidas y desarrolladas como ramas del jefe del Ejecutivo.

iii) El sistema de méritos debe extenderse hacia arriba, hacia abajo y hacia los lados para abarcar todos los puestos que no determinan políticas; y se debe reorganizar el sistema de servicio civil estableciendo oportunidades para un sistema de carrera que atraiga a los mejores talentos de la nación.

iv) Se debe modernizar toda la rama ejecutiva del gobierno y reorganizar las actuales lOO dependencias bajo unos cuantos grandes departamentos, en que encuentre su lugar toda actividad ejecutiva.

v) Se debe revisar extensamente el sistema fiscal, a la luz de la mejor práctica gubernamental y privada, con referencia particular a los registros financieros, auditoría y responsabilidad del ejecutivo ante el Congreso.

Estas recomendaciones se explican y analizan en las siguientes secciones de este informe.

ELPROPósrro DE LA REORGANIZACIÓN

Al proceder a la reorganización gubernamental es importante no perder de vista sus fines. Una revisión demasiado minuciosa de la maquinaria no debe hacemos perder de vista el verdadero propósito de una administración eficiente. La economía no es el único objetivo, aunque la reorganización sí sea el primer paso hacia el ahorro; la eliminación de la duplicación y de las polftícas contradictorias no es el único objetivo, aunque de allí se siga; una organización sencilla y simétrica no es el único

objetivo, aunque la nueva organización debe ser sencilla y simétrica; mejores salarios y empleos no son los únicos objetivos, aunque sean necesarios; mejores métodos de ejecución y controles fiscales no son los únicos objetivos, aunque también éstos ya se exijan. Sólo hay un gran propósito general, a saber, hacer que la democracia funcione hoy en nuestro gobierno nacional; es decir, hacer de nuestro gobierno un instrumento actualizado, eficiente y eficaz para cumplir la voluntad de la nación. Con este propósito, el gobierno necesita instrumentos administrativos absolutamente modernos.

Como pueblo, bien podemos felicitarnos de nuestra habilidad como empresarios –en el hogar, en la granja, en los negocios grandes y pequeños–, y esperamos justificadamente que la administración del gobierno sea del mejor modelo estadunidense. No siempre obtenemos estos resultados, y modestamente tenemos que decir "no pretendemos que los hemos alcanzado", pero hay en los Estados Unidos el firme propósito de seguir adelante hasta que las prácticas de nuestra administración gubernamental sean tan buenas como los propósitos y las normas de nuestro pueblo. Sabemos que una mala administración puede frustrar unos buenos propósitos, y que sin una buena administración, la propia democracia no podrá alcanzar sus más elevados objetivos.

EL PERSONAL DE LA CASA BLANCA

En este programa general de la reorganización administrativa debe participar la propia Casa Blanca. El presidente necesita ayuda. La ayuda que le presta su personal inmediato es totalmente inadecuada. Se le debe dar un número pequeño de ayudantes ejecutivos que le presten ayuda directa al enfrentarse a las dependencias rectoras y los departamentos administrativos del gobierno. Estos ayudantes, que probablemente no deban ser más de seis, serían una adición a sus actuales secretarios, que se enfrentan al público, el Congreso, la prensa y la radio. Estos ayudantes no deben tener el poder de tomar decisiones o emitir instrucciones por derecho propio. No deben interponerse entre el presidente y los jefes de sus departamentos. No deben ser como vicepresidentes en ningún sentido. Cuando se presente un asunto al presidente para que decida una acción que afecte cualquier parte del trabajo administrativo del gobierno, la función de sus ayudantes consistirá en ayudarle a obtener pron-

tamente y sin retraso toda la información pertinente que esté en manos de alguno de los departamentos ejecutivos, para guiarlo a tomar decisiones responsables; y luego, una vez tomadas, ayudarle a ver que pronto quede informado todo departamento y dependencia administrativos que se vean afectados. Su eficiencia al ayudar al presidente será, creo yo, directamente proporcional a su capacidad de cumplir con sus funciones sin descanso. Ellos permanecerán en segundo plano; no darán órdenes, no tomarán decisiones, no harán declaraciones públicas. Para ocupar esos cargos el presidente debe elegir con todo cuidado, dentro y fuera del gobierno. Deben ser hombres en quienes el presidente tenga confianza personal y cuyo carácter y actitud sean tales que no intenten ejercer el poder ellos mismos. Deben poseer gran competencia, enorme vigor físico y una verdadera pasión por el anonimato. Deberán ser instalados en la propia Casa Blanca, con acceso inmediato al presidente. En la selección de estos ayudantes, el presidente debe ser libre de llamar de cuando en cuando a los departamentos, para la asignación de personas que, después de un periodo como ayudantes, vuelvan a sus antiguos puestos.

Esta recomendación se debe a la creciente complejidad y magnitud del trabajo de la oficina presidencial. Es menester una ayuda especial para asegurar que todas las cosas que lleguen a la atención del presidente hayan sido examinadas desde el punto de vista administrativo, así como desde puntos de vista que puedan afectar la política y su operación. También facilitará el flujo de información que llegue al presidente, en el cual basará sus decisiones, y el flujo hacia abajo de las decisiones, una vez tomadas por el presidente, para que sean cumplidas por el departamento o los departamentos afectados. Así, ese personal no sólo ayudará al presidente, sino que también será de gran apoyo para los diversos departamentos ejecutivos y las dependencias administrativas, simplificando contactos ejecutivos, dando aclaraciones y sirviendo de guía.

El presidente también debe tener a sus órdenes un fondo de contingencia, que le permita llamar, de cuando en cuando, a personas particulares que posean una competencia específica, con un propósito único y cuyos servicios él pueda emplear con utilidad durante periodos breves. El presidente debe tener un mayor número de puestos en su personal regular, de modo que no se vea obligado, como ha ocurrido en el pasado, a emplear para su propio trabajo a personas que se encontraban en la nómina de otros departamentos.

Si el presidente se equipa así, contará tan sólo con la ayuda ordinaria que cualquier ejecutivo de una gran empresa recibe como la cosa más natural.

Además de esta ayuda en su propia oficina, el presidente debe tener control directo y asumir la responsabilidad inmediata de las grandes funciones empresariales del gobierno, que afectan a todos los departamentos administrativos[...] Estas funciones son administración del personal, administración fiscal y organizativa, y administración de la planeación. Estos tres grupos pueden abarcar todos los elementos esenciales de la administración de negocios.

El desarrollo de la administración en el gobierno federal exige que mejore la administración de estas actividades empresariales, no sólo por las dependencias centrales encargadas, sino también por los departamentos y oficinas. Hay que fortalecer y desarrollar las dependencias centrales como ramas empresariales del ejecutivo, equiparlas mejor para cumplir con sus responsabilidades centrales y para proyectar el necesario liderazgo al imponer prácticas mejores por todo el gobierno.

Las tres dependencias administrativas, la Administración de Servicio Civil, la Oficina del Presupuesto y la Junta Nacional de Recursos, deben formar parte de la oficina del Ejecutivo. De este modo, al presidente le informarán directamente esas tres instituciones cuyo trabajo y actividades afectarán a todos los departamentos administrativos.

Los presupuestos para esas dependencias deben ser presentados al Congreso por el presidente como parte del presupuesto de la oficina del Ejecutivo. Esto las distinguiría de los departamentos administrativos de operación del gobierno, que deben informar al presidente por medio de los jefes de departamento que, en conjunto, forman su gabinete. Esta disposición ayudaría de manera importante al presidente en su labor de supervisar las oficinas administrativas y permitiría al Congreso y al pueblo hacerlo directamente responsable de su dirección.

XI. LAS ORGANIZACIONES INFORMALES Y SUS RELACIONES CON LAS ORGANIZACIONES FORMALES*

CHE5TER 1. BARNARD

Lo QUE SON LAS ORGANIZACIONES INFORMALES

Es cosa de observación y experiencia generales que las personas a menudo entran en contacto e interactúan cuando sus relaciones no son parte de una organización formal ni están gobernadas por ésta. La cantidad de individuos a los que nos referimos varían desde dos personas hasta una gran muchedumbre. La característica de estos contactos o interacciones es que ocurren y continúan o se repiten sin ningún propósito *conjunto* consciente específico. El contacto puede ser accidental o incidental a las actividades organizadas, o bien surgir de algún deseo personal o de un instinto gregario; puede ser amistoso u hostil. Pero, cualesquiera que sean sus orígenes, la existencia de dichos contactos, interacciones o agrupamientos cambia la experiencia, el conocimiento, las actitudes y las emociones de las personas afectadas. A veces tenemos cbnciencia de que se han afectado nuestras emociones; por ejemplo, por encontrarnos entre una muchedumbre. Con más frecuencia observamos los efectos de tales relaciones sobre otros; y aún con mayor frecuencia no nos darnos cuenta por observación directa de ningún efecto permanente, sobre nosotros o sobre los demás. Pero, a pesar de todo, mostrarnos que inferimos la existencia de tales efectos al emplear la frase "l'sicología de las masas", al reconocer la imitación al comprender que

* Se reproduce con autorización de los editores de *The Functions o/ the Executive,* de Chester 1. Barnard, Cambridge, Mass., Harvard University Press. Copyright © 1938, por Presidentand Fellows óf Harvard College © 1966, de Grace F. Noera Barnard. Se han omitido las notas.

hay ciertas actitudes comúnmente sostenidas por nuestro uso de las frases "el consenso de la opinión" y "la opinión pública". La persistencia de esos efectos queda incorporada en "estados de ánimo" y hábitos de acción que indican las características de memoria, experiencia y condicionamiento social. Como resultado de estas características, algunos de los efectos de los contactos con grupos limitados de personas pueden difundirse en muy grandes números en una especie de interminable cadena de interacciones sobre vastos territorios y durante largos periodos.

Por organización informal quiero decir la suma de los contactos e interacciones personales, y los agrupamientos asociados de personas que acabo de describir. Aunque por definición se excluyen los propósitos comunes o conjuntos, los resultados comunes o conjuntos de un carácter importante sí proceden de tal organización.

Ahora bien, por esta descripción es evidente que la organización informal es indefinida y casi carece de estructura, y que no tiene una subdivisión definida. Se la puede considerar como una masa informe, de densidades muy variadas; donde las variaciones de densidad son resultado de factores externos que afectan la cercanía geográfica de la gente o de propósitos formales que la ponen especialmente en contacto para una realización consciente y conjunta. A estas áreas de densidad especial las llamo organizaciones informales, a distinción de la organización social o general en sus aspectos informales. Vemos así que hay una organización informal en una comunidad, en un estado. Para otros propósitos, es importante que por doquier haya organizaciones informales relacionadas con las formales.

CONSECUENCIAS DE LAS ORGANIZACIONES INFORMALES

La organización informal, aunque abarque los procesos de la sociedad (que son inconscientes) en contraste con los de la organización formal (que son conscientes) tiene dos importantes clases de efectos: *i)* establece ciertas actitudes, entendimientos, costumbres, hábitos, instituciones, y *ii)* crea las condiciones para que surja una organización formal.

i) Los efectos directos más generales de la organización informal son

las costumbres, hábitos, folklore, instituciones, normas sociales e ideales: un campo de importancia para la sociología en general y en especial para la psicología social y la antropología social. Aquí no necesitamos analizar estos efectos, salvo en dos puntos. El primero es que como resultado, creo yo, de la inadecuada atención prestada a la organización formal, existe mucha confusión entre las instituciones formales, que resultan directamente de los procesos organizativos formales, y las instituciones informales que provienen de una organización informal; por ejemplo, una práctica establecida por el orden jurídico y una costumbre que por lo común prevalece en caso de conflicto. No sólo localmente, en colectividades limitadas, sino en vastas áreas y grandes colectividades, hay una divergencia y una interacción correctiva entre las instituciones informalmente desarrolladas y las que se desarrollaron por medio de prácticas formales de organización. La primera corresponde a las acciones y los hábitos inconscientes o no intelectuales de las personas; la segunda a sus acciones y políticas razonadas y calculadas. Las acciones de las organizaciones formales son relativamente bastante lógicas.

ii) Es casi obvio que la asociación informal es una condición que por necesidad precede a la organización formal. La posibilidad de aceptar un propósito común, de comunicarse y alcanzar un estado mental de voluntad de cooperar exige un contacto anterior y una interacción preliminar. Esto queda en claro sobre todo en aquellos casos en que es espontáneo el origen de la organización formal. En tales casos, la relación informal puede ser muy breve y, desde luego, condicionada por la anterior experiencia y conocimiento tanto de la organización informal como de la formal.

Sin embargo, la consideración importante para nuestros propósitos es que la organización informal exige cierta cantidad de organización formal, y tal vez no pueda persistir ni extenderse sin el surgimiento de la organización formal. Esto es resultado, en parte, del reconocimiento de la semejanza de necesidades e intereses que implica la continuación del contacto. Cuando estos intereses y necesidades son materiales y no sociales, de ahí se seguirán la combinación y cooperación —al menos hasta el punto de desarrollo de un propósito distributivo— o bien un conflicto de intereses, antagonismo, hostilidad y desorganización.

.Aun cuando las necesidades y los intereses no sean materiales sino sociales —es decir, cuando hay una necesidad colectiva de interacción

por la interacción misma-, mantener la asociación requiere, asimismo, una considerable concentración en propósitos definidos o fines de acción. Esto puede decirse especialmente si, en lugar de impulsos gregarios, nos remontamos a una *necesidad de acción* como propensión o instinto primario. Es un hecho observable que en todas partes los hombres son activos y buscan objetos a su actividad. Junto con ello va la observación de que el contacto social perdurable, aun cuando el objeto sea exclusivamente social, parece en general imposible sin actividad. Por lo común se observará que un tipo sólo pasivo o bovino de asociación entre personas es de breve duración. Parecen impulsadas a *hacer algo.* A menudo se da el caso de que la existencia de las organizaciones depende de encontrar satisfacciones en la simple asociación, y que éste es el motivo uniforme y único de todos los participantes. Sin embargo, en estos casos creo yo que siempre podremos observar un propósito o un objeto concreto de la acción, que puede ser de importancia menor o hasta trivial. En esos casos, puede no haber ninguna diferencia, en sentido directo y sustancial, si el objetivo se alcanza o no. Por ejemplo, el análisis de algún tema (o temas) es esencial para una conversación socialmente deseable, y sin embargo los participantes pueden ser, y a menudo son, indiferentes al propio tema. Pero las asociaciones personales que producen la satisfacción dependen de discutir sobre *algo,* como puede observarse en los asuntos sociales ordinarios.

Vemos así que para alcanzar satisfacciones sociales es necesario un objeto concreto de acción. La manera más fácil de hacer algo en conjunto es, desde luego, la conversación. Pero es evidente que cualquier tipo de actividad suele agotarse por una razón o por otra en breve tiempo, y que, en general, ni individuos ni grupos pueden inventar fácilmente otros modos de actividad. De ahí la gran importancia de contar con pautas establecidas de actividad. Donde las circunstancias se desarrollan de tal modo que no se dispone con facilidad de toda una variedad de canales para la actividad, que incluyan asociaciones -como a menudo ocurre, por ejemplo, entre desempleados-, la situación es tal que el individuo se encuentra en una especie de vacío social, lo que produce la sensación y una conducta objetiva de sentirse "perdido". He visto esto muchas veces. Donde la situación afecta a la vez a cierto número de personas, es probable que éstas cometan alguna locura. La necesidad de acción en que se encuentra todo un grupo-perece ser casi abrumadora. Creo que en esta necesidad se basan proverbios como lila ociosidad es la madre

de todos los vicios", y no dudo de que sea la base de tanta práctica en los ejércitos.

El extremo opuesto' a la falta de objetivos concretos de acción es un estado de complejidad social tal que la acción puede adoptar muchas formas diferentes, incluyendo las posibilidades de asociarse con muchos grupos distintos. En esas situaciones, el individuo puede ser incapaz de decidir a qué actividad desea dedicarse o a qué grupos quiere asociarse, lo que puede producirle una especie de parálisis por la incapacidad de escoger entre diversas opciones o por un conflicto de obligaciones. El estado resultante fue descrito por el sociólogo Durkheim como "anomia". Considero que éste es un estado de parálisis individual de la acción social debido a la ausencia de eficaces normas de conducta.

Las actividades personales ocurren necesariamente dentro de grupos locales inmediatos. La relación de un hombre con una gran organización o con su nación o con su iglesia pasa por necesidad a través de aquellos con quienes se encuentra en contacto *inmediato.* Las actividades sociales no pueden ser una acción a distancia. Al parecer esto no se ha observado debidamente. Explica o justifica una declaración que hice en el sentido de que la camaradería es mucho más poderosa que el patriotismo, etc., en la conducta de los soldados. La necesidad esencial del individuo es la de asociación, y exige una actividad local o interacción inmediata entre personas; sin ella, el hombre está 'perdido. La anuencia de los hombres a soportar una rutina onerosa y tareas peligrosas que evitarían si pudieran, se explica por esta necesidad de acción a toda costa para mantener el sentido de integración social, ya sea que ésta provenga del "instinto", de un condicionamiento social, de una necesidad fisiológica o de las tres causas. No necesitamos considerar aquí si esta necesidad de acción en un medio social surge exclusivamente de factores biológicos ó si en parte es inherente a la asociación gregaria.

Por último, la cooperación con un propósito es el canal mayor para el ejercicio de las facultades lógicas o científicas de los hombres, y también es su fuente principal. La acción racional es sobre todo una acción cooperativa con un propósito, y en gran parte se deriva de ella la capacidad personal de una acción racional.

Por estas razones, las pequeñas organizaciones informales y duraderas o las grandes colectividades/parecen poseer siempre un número considerable de organizaciones formales. Éstas constituyen el material estructural definitivo de la sociedad. Son los polos en torno de los cuales

las asociaciones personales reciben suficiente consistencia para preservar su continuidad. La alternativa es la desintegración en grupos hostiles para quienes la hostilidad misma es una fuente de propósitos integradores (de defensa y ataque) de los grupos diferenciados por su hostilidad. De este modo, cuando una organización formal se extiende en su alcance, permite y exige una expansión de su cohesión social. Éste es, obviamente, el caso cuando se expanden los complejos formales de organizaciones de gobierno: el gobierno mismo es insuficiente, salvo cuando incluye las funciones económicas y religiosas. Ahí donde con la expansión de los complejos gubernamentales formales hay una correlativa expansión de organizaciones formales religiosas, militares, económicas y otras, se encuentra presente la estructura de una sociedad en gran escala. Cuando estos complejos fallan o se contraen, surge la desintegración social. Al parecer no hay sociedades que de hecho no estén completamente estructuradas por organizaciones formales, empezando con las familias y terminando con los grandes complejos de Estados y religiones.

Esto no es negar sino reafirmar que las actitudes, instituciones o costumbres de la sociedad informal afectan la organización formal, y en parte se expresan por su conducto. Son aspectos interdependientes de los mismos fenómenos: una sociedad queda estructurada por organizaciones formales, las organizaciones formales son vigorizadas y condicionadas por la organización informal. Lo que se afirma es que no puede haber una sin la otra. Si una falla, la otra se desintegra. Tampoco estamos diciendo que cuando se desintegran las sociedades separadas o en conflicto (excepto las sociedades aisladas) no ejercen ningún efecto unas sobre otras. Todo lo contrario; pero el efecto no es cooperativo sino polémico; y aun así, requiere una organización formal dentro de las sociedades en conflicto. Entonces, la completa ausencia de organización formal sería un estado de individualismo y desorden casi completos.

LA CREACIÓN DE ORGANIZACIONES INFORMALES POR LAS FORMALES

Las organizaciones formales surgen de la organización informal y le son necesarias; pero cuando entran en vigor las organizaciones formales, crean y requieren organizaciones informales.

No parece haberse reconocido fácilmente, sin larga y detenida observación, que una parte importante y a menudo indispensable de un sistema formal de cooperación es informal. De hecho, las más de las veces quienes tienen amplia experiencia (funcionarios y ejecutivos de todas clases de organizaciones formales) negarán o descuidarán la existencia de organizaciones informales dentro de sus "propias" organizaciones formales. Si esto se debe a una excesiva concentración en los problemas de la organización formal o a la renuencia de reconocer la existencia de lo que es difícil de definir o describir o de lo que carece de concreción, es algo que no necesitamos considerar aquí. Pero es innegable que grandes ejecutivos y aun organizaciones ejecutivas a menudo parecen del todo inconscientes de las difundidas influencias, actitudes y agitaciones que hay dentro de sus organizaciones. Esto puede decirse no sólo de las organizaciones de negocios, sino también de las políticas, gobiernos, ejércitos, iglesias y universidades.

Sin embargo, repetidas veces oiremos decir que "no se puede comprender una organización o cómo trabaja a partir de su estatuto organizativo, su declaración, sus reglas y regulaciones, ni siquiera de ver u observar a su personal". En casi todas las organizaciones, "conocer los tinglados de la organización" consiste sobre todo en aprender quién es quién, qué es qué, por qué los porqués de su sociedad informal. No podríamos determinar con certeza cómo funciona el gobierno de los Estados Unidos con sólo leer su Constitución, las decisiones de sus tribunales, sus estatutos o sus regulaciones administrativas. Y aunque por lo general se le emplea en sentido despectivo, la frase "gobierno invisible" expresa el reconocimiento de una organización informal.

Las organizaciones informales asociadas a la organización formal, aunque a menudo comprendidas de modo intuitivo por gerentes, políticos y otras autoridades de la organización, sólo han sido estudiadas definitivamente, hasta donde yo sé, al nivel de producción de las organizaciones industriales. De hecho, la organización formal constituye hasta tal punto parte de nuestra experiencia íntima y objetiva de la asociación cotidiana, sea en conexión con las organizaciones formales o no, que no cobramos conciencia de ella viendo tan sólo una parte de las interacciones específicas que intervienen. Sin embargo, es evidente que la asociación de individuos en conexión con una actividad formal o específica incluye inevitablemente las interacciones que le son incidentales.

LAS FUNCIONES DE LO INFORMAL EN LAS ORGANIZAOONES FORMALES

Ya se ha indicado una de las funciones indispensables de las organizaciones informales en las formales: la comunicación. Otra función es el mantenimiento de la cohesión en las organizaciones formales mediante la regulación de la voluntad de servir y la estabilidad de una autoridad objetiva. Una tercera función es el mantenimiento de la sensación de integridad personal, de respeto propio, de la opción independiente.

Dado que las interacciones de la organización informal no están conscientemente dominadas por un objetivo impersonal determinado o por una autoridad como expresión de la organización, al parecer las interacciones se caracterizan por la elección, y ofrecen a menudo oportunidades de reforzar las actitudes personales. Aunque con frecuencia esta función parece destructora de la organización formal, hay que considerarla como medio para mantener la personalidad del individuo contra ciertos efectos de las organizaciones formales que tienden a desintegrar esa personalidad.

El propósito de este capítulo ha sido mostrar: *i)* que las interacciones entre personas que se basan en propósitos personales y no conjuntos o comunes, a causa de su carácter repetitivo se vuelven sistemáticas y organizadas por su efecto sobre los hábitos de acción y de pensamiento y por su promoción de estados mentales uniformes; *ii)* que aunque el número de personas con quienes un individuo puede tener experiencias interactivas es limitado, la interminable relación entre personas en la sociedad da por resultado el desarrollo de métodos mentales uniformes en múltiples aspectos, en vastas áreas y entre muchas personas que cristalizan en lo que llamamos costumbres, modas e instituciones; *iii)* que la organización informal hace surgir organizaciones formales, y que las organizaciones formales son necesarias para toda organización informal o social grande; *iv)* que también las organizaciones formales hacen explícitas muchas de las actitudes, estados de ánimo e instituciones que se desarrollan directamente por medio de organizaciones informales, con tendencias a la divergencia, de loque resulta una interdependencia y corrección mutua de estos resultados en forma sólo general y aproxima-

da; *v)* que las organizaciones formales ya establecidas, a su vez crean organizaciones informales, y *vi)* que las organizaciones informales son necesarias para la operación de las formales, corno medio de comunicación, de cohesión y protección de la integridad del individuo.

XII. LA ESTRUCTURA BUROCRÁTICA y LA PERSONALIDAD*

ROBERT K. MERTON

UNA estructura social formal y racionalmente organizada incluye pautas claramente definidas de autoridad en que lo ideal sería que cada serie de acciones estuviese relacionada de modo funcional con los propósitos de la organización.[1] En semejante organización está integrada una serie de cargos, de estatus jerarquizados a los que es inherente cierto número de obligaciones y privilegios minuciosamente definidos por unas reglas limitadas y específicas. Cada uno de estos cargos contiene un área de competencia y responsabilidad atribuidas. La autoridad, el poder de control que se deriva de un estatus reconocido, es inherente al cargo y no al individuo particular que desempeña el papel oficial. La acción oficial ocurre por lo común dentro del marco de reglas preexistentes en la organización. El sistema de relaciones prescritas entre los diversos cargos incluye un considerable grado de formalidad y una distancia social definida con claridad entre quienes desempeñan estos cargos. La formalidad se manifiesta por medio de un ritual social más o menos complicado, que simboliza y sostiene el orden de importancia de los diversos cargos. Esa formalidad, integrada con la distribución de autoridad dentro del sistema, sirve para minimizar las fricciones limitando en gran parte el contacto (oficial) con los modos definidos de antemano por las reglas de la organización. Se integran así una fácil predecibilidad de la conducta de los demás y un conjunto estable de expectativas mu-

* Se reproduce con autorización de The Free Press, división de Macmillan, Inc., de *Social Theory and Social Siructure,* por Robert K. Merton. Copyright © 1957/ por The Free Press; copyright renovado en 1985 por Robert K. Merton. Ésta es una versión revisada de un artículo con el mismo título, que apareció en *Social Forces* 18, 1940.

1 Para un desarrollo del concepto de "organización racional", véase Karl Mannheim, *Mensch und Gesellschaft* im *Zeitalter des Umbaus,* Leiden, A. W. Sijthoff, 1935/ en especial pp. 28 *ss.*

tuas. Además, la formalidad facilita la interacción de los ocupantes de los cargos, pese a sus mutuas actitudes privadas (quizá hostiles). De este modo, el subordinado queda protegido de la acción arbitraria de su superior, ya que las acciones de ambos se ven limitadas por un conjunto de reglas que los dos reconocen. Recursos y procesos específicos fomentan la objetividad y contienen el "rápido paso del impulso a la acción".[2]

LA ESTRUCTURA DE LA BUROCRACIA

El tipo ideal de esa organización formal es la burocracia y, en muchos aspectos, el análisis clásico es el de Max Weber.[3] Como ya 10 señaló Weber, la burocracia incluye una clara división de actividades integradas, que se consideran como deberes inherentes al cargo. En las regulaciones se encuentra especificado un sistema de controles y sanciones diferenciados. La asignación de funciones se hace sobre la base de calificaciones técnicas comprobadas por medio de procedimientos formalizados e impersonales (por ejemplo, exámenes). Dentro de la estructura de una autoridad jerárquicamente organizada, las actividades de los "expertos preparados y asalariados" están gobernadas por reglas generales, abstractas y claramente definidas que impiden la necesidad de emitir instrucciones específicas para cada caso. La generalidad de las reglas exige el uso constante de una *catalogación,* por la cual quedan clasificados todos los problemas y casos individuales sobre la base de normas designadas y son tratados en consecuencia. El tipo puro del funcionario burocrático es nombrado por un superior o por el ejercicio de una competencia impersonal; pero no es elegido. Una medida de la flexibilidad de la burocracia se logra eligiendo a los funcionarios superiores que, puede esperarse, expresarán la voluntad del electorado (por ejemplo, un cuerpo de ciudadanos o una junta de directores). La elección de los funcionarios superiores pretende afectar los propósitos de la or-

2 H. D. Lasswell, *Polities,* Nueva York, McGraw-Hill, 1936, pp. 120-121.

3 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellsehaft,* Tubinga, J. C. B. Mohr, 1922, parte 111, capítulo 6, pp. 650-678. [Hay edición especial del Fondo de Cultura Económica, *Economía y sociedad]* Para un breve resumen del análisis de Weber, véase Talcott Parsons, *The Struciure 01 Social Action,* en particular las pp. 506 *ss.* Una descripción, que no una caricatura, del burócrata como tipo de personalidad, está en C. Rabany, "Les types sociaux: le fonctionnaire", en *Revue générale d'adminlstration* 88, 1907, pp. 5-28.

ganización, pero los procedimientos técnicos para alcanzar estos fines son efectuados por personal burocrático permanente.'

La mayor parte de los cargos burocráticos incluye la expectativa del cargo vitalicio, en ausencia de factores perturbadores que pudiesen reducir el tamaño de la organización. La burocracia maximiza la seguridad vocacionalf La función de seguridad del cargo, pensiones, salarios sujetos a aumento y procedimientos regularizados de ascenso, consiste en asegurar el devoto cumplimiento de los cargos oficiales, sin hacer caso a presiones externas," El principal mérito de la burocracia es su eficiencia técnica, ya que premia la precisión, rapidez, control experto, continuidad, discreción y rendimientos óptimos por la inversión. Su estructura es tal que se acerca a la completa eliminación de relaciones personalizadas y consideraciones no racionales (hostilidad, angustia, intervención afectiva, etcétera).

Con la creciente burocratización, es claro para todos los que quieran ver que el hombre está controlado en alto grado por sus relaciones sociales con los instrumentos de producción. Esto ya no puede parecer tan sólo un lema del marxismo, sino un hecho continuo que debe ser reconocido por todos, cualquiera que sea su ideología. La burocratización hace evidente lo que antes parecía sombrío y oscuro. Cada vez más personas descubren que, para trabajar, deben emplearse. Pues para trabajar hay que tener herramientas y equipo, y las herramientas y el equipo se consiguen, cada vez más, exclusivamente en las burocracias, sean privadas o públicas. Por consiguiente, hay que ser empleados por las burocracias para tener acceso a las herramientas y poder trabajar para vivir. En este sentido, la burocratización entraña la separación de los individuos y de los instrumentos de producción, como en la moderna empresa capitalista o en la empresa estatal comunista (de la variedad de mediados del siglo), así como en el ejército posfeudal la burocratización entrañaba la completa separación de los instrumentos de destrucción.

4 Karl Mannheim, *Ideology and Utopía,* Nueva York, Harcourt Brace [ovanovích, 1936, pp. 18n, 105 *ss.* Véase también Ramsay Muir, *Peers and Bureaucrais,* Londres, Constable, 1910, pp. 12-13.

5 E. G. Cahen-Salvador sugiere que el personal de las burocracias está constituido en especial por quienes valoran la seguridad por encima de todo. Véase su ensayo "La situation matérielle et morale des fonctionnaires", en *Revue politique et pariementaire,* 1926, p. 319.

6 H. J. Laski, "Bureaucracy", en *Eneyclopedia 01 the Social Sciences.* Este artículo se escribió básicamente desde el punto de vista del politólogo, y no del sociólogo.

De modo característico el trabajador ya no posee sus propias herramientas ni el soldado sus armas. Yen este sentido especial, cada vez más individuos se vuelven trabajadores, sean obreros (de cuello azul) o empleados (de cuello blanco o corbata). Se desarrolla así, por ejemplo, el nuevo tipo de trabajador científico, ya que el científico queda "separado" de su equipo técnico; después de todo, no es común que el físico posea su ciclotrón. Para proseguir con sus investigaciones, debe ser empleado por una burocracia que tenga instalaciones de laboratorio.

La burocracia es una administración que evita casi completamente la discusión pública de sus técnicas, aunque sí pueda haber discusiones públicas de su política.[7] Este secreto no se limita a las burocracias públicas ni a las privadas. Se considera necesario ocultar toda información valiosa a los competidores económicos privados o alos grupos políticos extranjeros y potencialmente hostiles. Y aunque a menudo no se le llama así, el espionaje entre competidores en los sistemas de la empresa económica privada acaso sea tan común, si no tan intrincadamente organizado como en los sistemas de Estados nacionales. Las cifras de costos, las listas de clientes, los nuevos procesos técnicos, los planes de producción: todos ellos suelen ser considerados como secretos esenciales de las burocracias económicas privadas, que sólo revelarían si tuviesen que defender públicamente el fundamento de sus decisiones y medidas políticas.

LAS DISFUNCIONES DE LA BUROCRACIA

En este esbozo se subrayan los logros y las funciones positivas de la organización burocrática, y en cambio se descuidan las presiones y tensiones internas de dichas estructuras. Sin embargo, es evidente que la comunidad en general recalca las imperfecciones de la burocracia, como lo sugiere el hecho de que el "horrendo híbrido" burócrata, se ha convertido en un apóstrofe en una *Schimpfwort.*

La transición al estudio de los aspectos negativos se facilita por la aplicación del concepto de Veblen de "incapacidad preparada", el concepto de Dewey de "psicosis ocupacional" o la observación de Wamotte de una "deformación profesional". La incapacidad preparada es ese estado de cosas en que la capacidad de cada quien funciona como in-

7 Weber, *op. cit.,* p. 671.

adecuaciones o puntos ciegos. Las acciones basadas en la preparación y las habilidades que han sido bien aplicadas en el pasado pueden dar por resultado respuestas inapropiadas *en condiciones modificadas.* En un medio cambiante, la falta de flexibilidad en la aplicación de habilidades dará por resultado malas adaptaciones más o menos graves." Así, para adoptar una ilustración campesina utilizada a este respecto por Burke, las gallinas pueden ser condicionadas para que interpreten el sonido de una campana, como señal de que van a alimentarlas. Ahora bien, la misma campana puede emplearse para reunir a las gallinas y decapitarlas. En general, se adoptan medidas que estén de acuerdo con nuestra preparación pasada y, en condiciones nuevas no reconocidas como *significativamente* distintas, la eficiencia de esta preparación puede conducir a la adopción de procedimientos erróneos. Asimismo, en el casi trabalenguas de Burke, "la gente puede quedar inadaptada, si se adapta a una adaptación inadaptada"; su preparación misma puede volverse una incapacidad.

El concepto de Dewey de psicosis ocupacional se basa en observaciones muy semejantes. Como resultado de su rutina diaria, en las personas se desarrollan preferencias, antipatías, discriminaciones y énfasis especiales.? (Dewey utiliza el término "psicosis" para denotar una "pronunciada característica de la mente".) Estas psicosis se desarrollan por las exigencias hechas al individuo por la organización particular de su función laboral.

Los conceptos de Veblen y de Dewey apuntan a una ambivalencia fundamental. Se puede considerar cualquier acción en función de lo que logra o lo que no logra. "Un modo de ver es también un modo de no ver: si se enfoca el objeto *A,* se descuida el objeto *B.*"[10] En su análisis, Weber se muestra interesado casi en exclusiva por lo que atañe a la estructura burocrática: precisión, confiabilidad, eficiencia. Se puede examinar esta misma estructura desde otra perspectiva, que nos ofrece la ambivalencia. ¿Cuáles son las limitaciones de las organizaciones planeadas para alcanzar estas metas?

8 Para una estimulante revisión y aplicación de estos conceptos, véase Kenneth Burke, *Permanence and Change,* Nueva York, New Republic, 1935, pp. 50 ss.; Daniel Warnotte, "Bureaucratie et Fonctionnarisrne", en *Reouede l'Institllt de Sociologie* 17,1937, p. 245.

9 *tu«,* pp. 58-59.

10 *Ibid.,* p. 70.

Por razones que ya hemos observado, la estructura burocrática ejerce una presión constante para que el funcionario sea "metódico, prudente, disciplinado". Si se quiere que la burocracia funcione bien, su comportamiento debe alcanzar un alto grado de confiabilidad, un grado extraordinario de conformidad corno las estrictas pautas de acción. De aquí la importancia fundamental de la disciplina, que puede desarrollarse tanto en una burocracia religiosa o económica como en un ejército. La disciplina sólo puede ser eficaz si las pautas ideales están apoyadas por poderosos sentimientos de devoción a los propios deberes, un agudo sentido de la limitación de la propia autoridad y competencia y un desempeño metódico de las actividades de rutina. La eficiencia de la estructura social depende, en última instancia, de imbuir a los participantes del grupo en las actitudes y sentimientos, apropiados. Como veremos, en la burocracia se toman medidas definidas para inculcar y reforzar estos sentimientos.

De momento, bástenos observar que para asegurar la disciplina (la necesaria confiabilidad de la respuesta) a menudo estos sentimientos son más intensos de lo que era técnicamente necesario. Hay un margen de seguridad, por decirlo así, en la presión ejercida por estos sentimientos sobre el burócrata para que se adapte a sus obligaciones establecidas, así como el ingeniero al planear los soportes de un puente añade ciertas concesiones (cálculos sobrestimados por precaución). Pero este mismo hincapié conduce a una transferencia de los sentimientos, de los *objetivos* de la organización a los detalles particulares de conducta exigidos por las reglas. El respeto a las reglas, concebido originalmente corno medio, se convierte en un fin en sí mismo; ocurre entonces el ya conocido proceso de *desplazamiento de las metas,* por el cual "un valor instrumental se convierte en un valor terminal"." La disciplina, pronto interpretada

11 Este proceso se ha observado a menudo en varias relaciones. La *heterogonía de los fines* de Wundt, constituye un ejemplo; la *Paradoxie der Folgen* de Max Weber es otro. Véase también las observaciones de MacIver sobre la transformación de civilización en cultura, y la observación de Lasswell de que "el animal humano se distingue por su capacidad infinita de convertir sus medios en fines". Véase Merton, "The unanticipated consequences of purposive social action" en *American Sociological Remeio* 1, 1936, pp. 894-904. En función de los mecanismos psicológicos que intervienen, este proceso ha sido analizado íntegramente porGordon W. Allport en su estudio de lo que llama "la autonomía funcional de los motivos". Allport enmienda las anteriores formulaciones de Woodworth, Tolman y William5tern y llega a una enunciación del proceso desde el

como conformidad a las regulaciones en cualquier situación, no se considera ya como medida destinada a un propósito específico, sino que se convierte en un valor inmediato en la organización vital del burócrata. Este énfasis, resultado del desplazamiento de las metas originales, se transforma en rigidez y en incapacidad para adaptarse con facilidad. De la insistencia no discutida en la puntillosa adhesión a procedimientos formalizados surgen formalismos y hasta ritualismos.P Esto se puede exagerar hasta el punto en que una preocupación básica por la conformidad a las reglas llega a obstaculizar el logro de los propósitos de la organización, caso en el cual encontramos al ya familiar fenómeno del tecnicismo y el papeleo del funcionario. Un producto extremo de este proceso es el virtuoso burócrata, que nunca olvida una sola regla que rija sus acciones y, por tanto, es incapaz de atender a muchos de quienes sirve.P Un ejemplo en que el estricto reconocimiento de los límites de la autoridad y el apego literal a las reglas produjo este resultado es la patética situación de Bernt Balchen, el piloto del almirante Byrd en su vuelo sobre el Polo Sur.

> Según una regla del departamento del trabajo, Bernt Balchen [...] no puede recibir sus documentos de ciudadanía estadunidense. Balchen, originario de Noruega, declaró su intención de convertirse en ciudadano en 1927. Se sostiene que no ha cumplido con la condición de cinco años de residencia continua en los Estados Unidos. El viaje de Byrd a la Antártida le llevó fuera del país, aunque fuera en un navío con bandera estadunidense, aunque él fuese un miembro inapreciable de la expedición estadunidense y en una región que los Estados Unidos reclaman, por causa de su ocupación y exploración por estadunidenses, y que se llama Pequeña América.
>
> La oficina de naturalización explica que no puede proceder sobre la suposición de que la Pequeña América es suelo estadunidense. Ello sería *irrum-*

punto de vista de la motivación individual. No considera aquellas fases de la estructura social que llevan a la "transformación de motivos". Por tanto, la formulación adoptada en este ensayo complementa el análisis de Allport: una subraya los mecanismos psicológicos que intervienen, el otro considera las limitaciones de la estructura social. La convergencia de psícología y de sociología hacia este concepto central sugiere que bien podría constituir uno de los puentes conceptuales entre las dos disciplinas. Véase Gordon W. Allport, *Personality,* Nueva York, Henry Holt and Co., 1937, capitulo 7.

12 Véase E. C. Hughes, "Institutional office and the person", en *American 'oumal o/ Sociology* 43, 1937, pp. 404-413; E. T. Hiller, "Social structure in relation to the person", en *Social Forces* 16, 1937.

13 Mannheim, *ldeology and Utopia,* p. 106.

pir en cuestiones internacionales, donde no tiene ninguna competencia. En lo tocante a la oficina, Balchen estuvo fuera del país y *técnicamente* no había cumplido con la ley de naturalizacíón.P

FUENTES ESTRUCTURALES DEL EXCESO DE CONFORMIDAD

Las inadecuaciones de orientación que incluyen la incapacidad preparada se derivan, claramente, de fuentes estructurales. Podemos recapitular brevemente este proceso: *i)* una burocracia eficiente exige confiabilidad de respuestas y estricta devoción a las regulaciones; *ii)* esa devoción a las reglas hace que se conviertan en absolutas; ya no se las concibe como relativas a un conjunto de propósitos; *iii)* esto obstaculiza la rápida adaptación en condiciones especiales que no fueron claramente previstas por quienes redactaron las reglas generales, y *iv)* de este modo, los elementos mismos que llevan a la eficiencia en general producen ineficiencia en ejemplos específicos. Los miembros del grupo que no se han apartado de los significados que las reglas tienen para ellos rara vez se dan cuenta de esta inadecuación. Con el tiempo, estas reglas se vuelven simbólicas y no estrictamente utilitarias.

Hasta aquí hemos visto como datos -como dados- los arraigados sentimientos que favorecen una disciplina rigurosa. Sin embargo, puede verse que rasgos definidos de la estructura burocrática conducen a estos sentimientos. La vida oficial del burócrata fue planeada para él en forma de carrera graduada, pasando por recursos organizativos de ascenso por escalafón, pensiones, aumentos de salario, etc., todo ello destinado a dar incentivos a la acción disciplinada y a la conformidad con las regulaciones oficiales.Pée espera, de manera tácita, que el funcionario adapte sus pensamientos, sentimientos y acciones a las perspectivas de su carrera, y él en gran parte así lo hace. Pero *esos mismos recursos* que aumentan la probabilidad de conformidad también conducen a una excesiva preocupación por el apego estricto a las regulaciones, lo que

14 Citado del *Chicago Tribune,* 24 de junio de 1931, p. 10, en Thurman Amold, *The Symbols of Govemment,* New Haven, Yale University Press, 1935, pp. 201-202 (cursivas mías).

15 Mannheim, *Mensch and Gesellschajt,* pp. 32-33. Mannheim subraya la importancia del *Lebensplan* y de la *Amtskarriere.* Véase los comentarios de Hughes, *op. cit.,* p. 413.

produce timidez, conservadurismo y tecnicismo. La transformación de los sentimientos de metas en medios se ve favorecida por la enorme importancia simbólica de los medios (las reglas).

Otra característica de la estructura burocrática tiende a producir un resultado muy semejante. Los funcionarios tienen la sensación de un destino común para todos aquellos que trabajan unidos. Comparten los mismos intereses, en especial cuando hay relativamente poca competencia, ya que los ascensos se hacen por escalafón. Esto minimiza la agresión en el grupo y, por tanto, se considera que esta disposición es positiva para la burocracia. Sin embargo, el *espritdeeorps* y la organización social informal, que habitualmente se desarrollan en tales situaciones, a menudo llevan al personal a defender sus intereses creados, en lugar de ayudar a quienes sirven y a los funcionarios superiores elegidos. Como informa el presidente Lowell, si los burócratas creen que su estatus no es reconocido adecuadamente por un nuevo funcionario elegido, le ocultarán información, lo llevarán a cometer errores de los que se le considerará responsable. O bien, si trata de dominar plenamente violando así la sensación de integridad de los burócratas, podrán llevarle documentos en tales cantidades que no pueda firmarlos todos, ya no digamos leerlos." Esto muestra la organización informal defensiva que tiende a surgir cada vez que aparece una posible amenaza a la integridad delgrupoP

Sería demasiado fácil y en parte erróneo atribuir tal resistencia de los burócratas simplemente a intereses creados. Los intereses creados se oponen a todo orden nuevo que elimine, o que al menos haga inciertas sus ventajas diferenciales derivadas de las disposiciones actuales. En parte, esto interviene sin duda en la resistencia burocrática al cambio, pero hay otro proceso que acaso sea más significativo. Como ya lo hemos visto, los funcionarios burocráticos se identifican afectivamente con su propio modo de vida. Tienen un orgullo laboral que les lleva a resistir al cambio en sus rutinas establecidas; al menos, a aquellos cambios que consideran impuestos por otros. Este ilógico orgullo es una pauta familiar ya descubierta, a juzgar por el *Professional Thief* de Sutherland, hasta entre los carteristas, quienes pese al riesgo se deleitan en dominar la

16 A. L. Lowell, *TheGol'emmentojEngland,NuevaYork,* 1908,1, pp. 189 ss.

17 Para una descripción instructiva del desarrollo de una de esas organizaciones defensivas en un grupo de trabajadores, véase F. J. Roethlisberger y W. J. Dickson, *Management and the WorkeT,* Boston, Harvard School ofBusiness Administration, 1934.

prestigiosa técnica de vaciar el bolsillo anterior izquierdo del pantalón de su víctima.

En un estimulante texto, Hughes ha aplicado los conceptos de "secular" y "sagrado" a varios tipos de división del trabajo; lo "sagrado" de la casta y las prerrogativas de *Stiinde* contrastan, de manera muy marcada, con el creciente secularismo de la diferenciación ocupacional en nuestra sociedad." Sin embargo, como lo ha sugerido nuestro estudio, en las vocaciones particulares y en modos particulares de organización puede surgir el *proceso de santificación* (visto como contrapartida del proceso de secularización). Esto quiere decir que por medio de una formación de sentimientos, de depender emocionalmente de símbolos y del estatus burocrático, y de una participación afectiva en esferas de competencia y de autoridad, se desarrollan prerrogativas que incluyen actitudes de legitimidad moral, que se establecen como valores por derecho propio y ya no se los ve como simples recursos técnicos para ejercer la administración. Se puede notar la tendencia de ciertas normas burocráticas, introducidas originalmente por razones técnicas, a volverse rígidas y quedar consagradas aunque, como diría Durkheim, sean *de apariencia laicaé?* Durkheim ha tocado este proceso general en su descripción de las actitudes y los valores que persisten en la solidaridad orgánica de una sociedad sumamente diferenciada.

RELACIONES PRIMARIAS CONTRA SECUNDARIAS

Otro aspecto de la estructura burocrática, la insistencia en la despersonalización de las relaciones, también desempeña una función en la inca-

18 E. C. Hughes, "Personality lypes and the division of labor", en *American JOIImal of Sociology* 33,1928, pp. 754-768. Una distinción muy similar es la precisada por Leopold von Wiese y Howard Becker, *Systematic Sociology,* Nueva York, John Wiley & Sons, 1932, pp. 222-225, *et passim.*

19 Hughes reconoce una fase de este proceso de consagración cuando escribe que la preparación profesional" lleva consigo, como subproducto, la asimilación del candidato a un conjunto de actitudes y controles profesionales, *una conciencia y solidaridad profesionales. Laprofesión tiende y aspira a convertirse en l/na unidad moral".* Hughes, *op. cit.,* p. 762 (cursivas añadidas). En este mismo sentido, el concepto de Surnner de *pathos* como aura de sentimiento que protege un valor social ante toda crítica, tiene particular aplicación ya que nos ofrece una clave del mecanismo que interviene en el proceso de santificación. Véase su obra *Folkways,* pp. 180-181.

pacidad preparada del burócrata. La pauta de personalidad del burócrata se centra en esta norma de impersonalidad. Tanto esto como la tendencia a la categorización, que se desarrolla a partir de la función dominante de unas reglas generales y abstractas, tienden a producir conflictos en los contactos del burócrata con el público o la clientela. Puesto que los funcionarios minimizan las relaciones personales y recurren en cambio a la categorización, a menudo pasan por alto las peculiaridades de los casos particulares. Pero el cliente, que muy comprensiblemente está convencido de las características especiales de *su* propio problema, a menudo se opone a ser tratado así, como miembro de una categoría. La conducta estereotipada no se adapta a las exigencias de los problemas particulares. El trato impersonal dado a asuntos que a veces son de gran importancia personal para el cliente hace surgir la acusación de "arrogancia" y "altanería" del burócrata. Así, en la Bolsa de Trabajo de Greenwich, el desempleado que llega a cobrar el pago de su seguro se irrita ante lo que le parece "la impersonalidad y, a veces, la evidente brusquedad y hasta brutalidad del trato que le dan los empleados [...] Algunos se quejan de los aires de superioridad que se dan".[20]

Otra causa de conflictos con el público se deriva de la estructura burocrática. El burócrata, casi en cualquier posición *dentro* de la jerarquía, actúa como representante del poder y del prestigio de toda la

[20] "Te tratan como a un pedazo de basura, así te tratan. El otro día vi a un obrero pasar por encima del mostrador y agarrar a uno de ellos por el cuello. Todos los demás queríamos aplaudir. Desde luego, perdió su turno [...] Pero el empleado se lo merecía por sus modales" (E. W. Bakke, The *Unemploued Mall,* pp. 79-80). Nótese que la actitud altanera fue *imputada* por el cliente desempleado (quien se encontraba en estado de tensión) a la pérdida de su estatus y su autoestima, en una sociedad en que aún impera la ideología de que un "hombre capaz" siempre podrá encontrar empleo. El hecho de que la imputación de arrogancia parezca deberse en gran parte al estado mental del cliente, puede verse en la observación del propio Bakke de que "los empleados estaban de prisa, no tenían tiempo para bromas, pero en su modo de tratar a los hombres no había señales de rudeza ni de prepotencia". En la medida en que hay una base objetiva para la imputación de conducta arrogante a los burócratas, podría explicarse por las siguientes declaraciones yuxtapuestas: "Auch der moderne, sei es Offentliche, sei es private, Beamte erstrebt immer und geniesst meist den Beherrschten gegenüber eine spezifisch gehobene, 'standísche' soziale Schätzung" *(Weber, op.cit.,* p. 652)." Aún el empleado moderno, público o privado, desea siempre y disfruta más del dominio personal que de una estima social constante y en aumento." "En las personas más sedientas de prestigio, la hostilidad habitualmente toma la forma de un deseo de humillar a los demás." K. Horney, *Tlte Neurotic Personalityoj Our Time,* pp. 178-179.

estructura. En su papel oficial, se considera investido por una autoridad definida, lo que a menudo le lleva a adoptar una actitud real o aparentemente dominante, que sólo puede ser exagerada por una discrepancia entre su posición dentro de la jerarquía y su posición con respecto al públíco.P Las protestas del cliente y su deseo de recurrir a otro funcionario casi nunca sirven para nada, precisamente por el ya mencionado *esprit de eorps* que une a los funcionarios en un frente más o menos solidario. Esta causa de conflicto se *puede* minimizar en la empresa privada, ya que el cliente puede protestar eficazmente llevándose sus negocios a otra organización del sistema competitivo. Pero, dada la naturaleza monopólica de la organización pública, allí esa alternativa no existe. Además, en este caso, la tensión aumenta por una discrepancia entre la ideología y el hecho: se supone que el personal del gobierno es de ,,servidores del pueblo", pero en realidad a menudo son superordinados, y rara vez se puede disminuir la tensión recurriendo a otras dependencias en busca del servicio necesario.P Esta tensión es atribuible, en parte, a la confusión del estatus del burócrata y del cliente; éste puede considerarse socialmente superior al funcionario que, sin embargo, de momento es el que predomina.P

21 A este respecto, nótese la pertinencia de los comentarios de Koffka sobre ciertos rasgos del orden de picoteo de las aves. "Si comparamos la conducta del ave que está en lo más alto de la lista, el déspota, con uno que está en los últimos lugares, el segundo o el tercero desde atrás, entonces veremos que éste es mucho más cruel con los pocos a los que domina que el primero con todos los miembros. En cuanto se separan del grupo todos los miembros que están por encima del penúltimo, su conducta se vuelve más moderada y hasta podría ser muy amistosa [...] No es difícil encontrar analogías en las sociedades humanas y, por tanto, un aspecto de esa conducta deberán ser principalmente los efectos de los agrupamientos sociales, y no las características individuales." K Koffka, *Principies ofGestalt Psychology,* Nueva York, Harcourt Brace]ovanovich, 1935, pp. 668-669.

22 En este punto, la maquinaria política a menudo se vuelve funcionalmente significativa. Como lo han mostrado Steffens y otros, relaciones muy personalizadas y la abrogación de las reglas formales (papeleo) por la maquinaria a menudo satisfacen más plenamente las necesidades de "clientes" individuales que el mecanismo formalizado de la burocracia gubernamental.

23 Como lo observó uno de los desempleados acerca de los trabajadores de la Bolsa de Trabajo de Greenwich: "Y esos tipejos no tendrían su trabajo si no fuera por nosotros, los que no tenemos trabajo. Eso es lo que me enferma de verles levantar la nariz". Bakke, *op. cit.,* p. SO. Véase también H. D. Lasswell y G. Almond, "Aggressive behavior by dients towards public relief adrninistratión", en *American Politieal Science Review* 28, 1934, pp. 643-655.

De este modo, con respecto a las relaciones entre funcionarios y público, una causa estructural de conflicto es la presión para dar al cliente un tratamiento formal e impersonal cuando éste desea una consideración individual, personalizada. Así, puede pensarse que el conflicto se deriva de la introducción de actitudes y relaciones inapropiadas. El conflicto *dentro* de la estructura burocrática surge de la situación inversa, a saber, cuando las relaciones impersonales que requiere la estructura son sustituidas por unas relaciones personalizadas. Este tipo de conflicto puede caracterizarse de la siguiente manera.

La burocracia, como ya hemos dicho, está organizada como un grupo formal, secundario. Las respuestas normales de esta red organizada de expectativas sociales están apoyadas por las actitudes afectivas de los miembros del grupo. Dado que el grupo está orientado hacia normas secundarias de impersonalidad, no apegarse a éstas provocará el antagonismo de quienes se han identificado con la legitimidad de estas reglas. Por ello, la sustitución del trato impersonal por el trato personal dentro de la estructura encuentra una difundida desaprobación, y se le dedican epítetos como cohecho, favoritismo, nepotismo, servilismo, etc. Estos epítetos son claras manifestaciones de sentimientos heridos.P La función de ese resentimiento virtualmente automático puede verse con toda claridad en los requisitos de la estructura burocrática.

La burocracia es una estructura secundaria de grupo, destinada a llevar al cabo ciertas actividades que no se pueden efectuar satisfactoriamente sobre la base de normas de un grupo primario." Por tanto, la conducta que va en contra de estas normas formalizadas se vuelve objeto de desaprobación emocional. Esto constituye una defensa funcionalmente importante, levantada contra las tendencias que ponen en peligro el desempeño de actividades socialmente necesarias. Desde luego, estas

24 La importancia para el diagnóstico de tales índices lingüísticos casi no ha sido explorada por el sociólogo. Sumner observa atinadamente que los epítetos producen "críticas sumarias" y definiciones de situaciones sociales. Dollard también nota que "los epítetos a menudo definen las cuestiones centrales en una sociedad" y Sapir ha subrayado, con razón, la importancia del contexto al evaluar la significación de los epítetos. No menor importancia tiene la observación de Linton de que "en ciertos casos, lo que la comunidad siente acerca de un episodio particular es, si acaso, más importante para nuestro estudio que la auténtica conducta...". Un estudio sociológico de "vocabularios de encomio y de oprobio" produciría hallazgos valiosos.

25 Véase Ellsworth Faris, The *Naiure of Human Nature,* Nueva York, McGraw-Hill, 1937, pp. 41 *ss.*

reacciones no son prácticas determinadas de modo racional y planeadas en forma explícita para el desempeño de esta función; antes bien, ese resentimiento, visto desde la interpretación individual de la situación, no es sino una respuesta inmediata que se opone a la "inmoralidad" de quienes violan las reglas del juego. Sin embargo, pese a este subjetivo marco de referencia, dichas reacciones sirven a la función latente de mantener los esenciales elementos estructurales de la burocracia reafirmando la necesidad de relaciones formalizadas secundarias y ayudando a impedir la desintegración de la estructura burocrática, que ocurriría si fuese suplantada por relaciones personalizadas. Se puede describir genéricamente a este tipo de conflicto, como la intrusión de actitudes de grupo primario cuando lo que procedía eran las actitudes de grupo secundario, así como el conflicto entre burócrata y público a menudo se deriva de la interacción en términos impersonales cuando se requería en cada caso un trato personal.é

PROBLEMAS PARA INVESTIGACIÓN

La tendencia a una creciente burocratización en la sociedad occidental, que Weber previó hace ya mucho tiempo, no es la única razón de que los sociólogos centren su atención en este campo. Los estudios empíricos de la interacción entre burocracia y personalidad deberán aumentar, en especial, nuestra comprensión de la estructura social. Gran número de cuestiones específicas solicitan nuestra atención. ¿Hasta qué punto son seleccionados y modificados ciertos tipos particulares de personalidad por las diversas burocracias (empresa privada, servicio público, la maquinaria política cuasilegal, las órdenes religiosas)? En la medida en que se considera que la ascendencia y la sumisión son rasgos de personalidad, pese a su variabilidad en diferentes situaciones de estímulo, ¿selec-

26 La desaprobación de la comunidad de muchas formas de conducta puede analizarse en términos de una u otra de estas pautas de sustitución de tipos de relación culturalmente inapropiados. Así, la prostitución constituye un caso en que el coito, forma de intimidad, definida institucionalmente como simbólica de la relación más "sagrada" del grupo primario, queda colocado dentro de un contexto contractual, simbolizado por el intercambio del más impersonal de todos los símbolos: el dinero. Véase Kingsley Davis, "The sociology of prostitution", en *American Sociological Reine»* 2,1937, pp. 744-755.

cionan las burocracias ciertas personalidades con tendencias particularmente sumisas o ambiciosas? Y, dado que diversos estudios han demostrado que esos rasgos se pueden modificar, ¿tiende la participación en el cargo burocrático a aumentar las tendencias ambiciosas? ¿Seleccionan los diversos sistemas de reclutamiento (por ejemplo, patronazgo, competencia abierta que incluye un conocimiento especializado o una capacidad mental general, la experiencia práctica) diferentes tipos de persanalidad?[27] ¿El ascenso por escalafón reduce las angustias de la competencia y favorece la eficiencia administrativa? Un examen detallado de los mecanismos para imbuir de sentimientos los códigos burocráticos sería instructivo, tanto en lo sociológico como en lo psicológico. ¿Tiende el general anonimato de las decisiones del servicio civil a limitar el área de los símbolos de prestigio a un círculo interior estrechamente definido? ¿Hay una tendencia de las asociaciones diferenciales a ser especialmente marcadas entre los burócratas?

La gama de las preguntas teóricamente significativas e importantes en la práctica parecería sólo limitada por la accesibilidad de los datos concretos. Los estudios de las burocracias religiosas, educativas, militares, económicas y políticas, que tratan de la interdependencia de la organización social y la formación de personalidad, deberán constituir un camino hacia investigaciones fructíferas. Por ese camino, el análisis funcional de estructuras concretas todavía puede construir un Templo de Salomón para los sociólogos.

[27] Entre los estudios recientes del reclutamiento para la burocracia se encuentran: Reinhard Bendix, *Higher Citnl Seroanis in American Society,* Boulder, University of Colorado Press, 1949; Dwaine Marwick, *Career Perspectites in a Bureaucratic Setting,* Ann Arbor, Uníversíty of Michigan Press, 1954; R. K. Kelsall, *Higher Civil Senmnts in Britain,* Londres, Routledge & Kegan Paul, 1955; W. L. Warner y J. C. Abegglen, *Occupational Mobility in American Business and Industry,* Minneapolis, University of Minnesota Press, 1955.

XIII. LA FALTA DE UNA TEORÍA PRESUPUESTARIA*

V. O. KEY, JR.

LA BIBLIOGRAFÍA presupuestaria estadunidense sobre el aspecto más significativo del presupuesto público, es decir, la asignación de gastos entre los diversos propósitos con el fin de lograr el mayor rendimiento, es singularmente árida. Los estudiosos del ámbito presupuestario se han ajetreado ante todo en la organización y el procedimiento para la preparación del presupuesto, las maneras para la presentación de solicitudes de fondos, la forma del propio documento del presupuesto y asuntos similares.[1] No se puede negar el hecho de que todo esto haya merecido tal consideración cuando se recuerda la increíble resistencia a la adopción de los aspectos más rudimentarios de la presupuestación, y cuando hoy se observa el insatisfactorio estado que guardan muchas jurisdicciones. No obstante, el empleo de energía en el establecimiento de los fundamentos mecánicos para la presupuestación ha desviado la atención del problema presupuestario básico (del lado del gasto), a saber: ¿sobre qué bases se decidirá asignar X dólares a la actividad A, en lugar de la actividad B?

Los especialistas del tema del presupuesto nos dicen poco o nada acerca de los aspectos puramente económicos del gasto público. Dice el profesor Robbins: "La economía es la ciencia que estudia la conducta humana como relación entre fines y medios escasos que tienen diversos usos".[2] Que la conducta presupuestaria es económica, es algo que queda

* Tomado de *American Politieal Science Review,* 34, diciembre de 1940, Copyright © 1940 por the American Political Science Association. Se reproduce con autorización.

1 Véase A. E. Buck, *Public Budgeting;* Nueva York, 1929; J. Wilner Sundelson, *Budgetary Methods in National and State Gotemment,* Comisión Fiscal del Estado de Nueva York, informe especial núm. 14, 1938, *ibid.;* "Budgetary Principies", en *Politieal Scienee Quarterly* 50, 1935, pp. 236-263.

2 Lionel Robbins, *An Essay on the Nature and Significanee 01 Economic Science,* 2a. ed., Londres, 1935, p. 16.

abierto a un fructífero debate. No obstante, el punto de vista y el modo de pensar del teórico de la economía son pertinentes tanto en el estudio como en la acción concernientes al gasto público. Los que formulan los presupuestos nunca tienen ingresos suficientes para satisfacer las exigencias de todas las dependencias que gastan, y deben decidir (sometido, desde luego, a una ulterior acción legislativa) cómo asignar esos medios escasos a los distintos usos. El documento presupuestario completo (aunque su creador pueda no tener idea de esto) representa un juicio sobre cómo deben asignarse esos escasos medios para producir el máximo rendimiento en utilidad social.[3]

En su análisis de la revisión de estimaciones, las autoridades presupuestarias rara vez van más allá de la cuestión de cómo juzgar las estimaciones para funciones particulares, es decir, los fines; y el enfoque a la crítica de la estimación de una dependencia en particular generalmente va dirigido a la eficiencia con que se debe alcanzar ese fin específico.[4] Aun en este tipo de revisión, quienes formulan presupuestos han desarrollado unas cuantas normas de evaluación, actuando antes bien sobre la base de sus impresiones de una rudimentaria contabilidad de costos o tal vez de los descubrimientos hechos en los estudios administrativos. Mas para las decisiones sobre las solicitudes de dependencias en particular, las técnicas distan mucho de haber llegado a la perfección.[5]

3 Si fuera literalmente cierto el viejo dicho de que el Estado fija sus gastos y luego cobra suficientes ingresos para pagarlos, el funcionario del presupuesto no se enfrentaría a un problema de escasez. Sin embargo, casi invariablemente hay problemas de escasez en la economía pública: de ello darán testimonio todos los funcionarios del presupuesto, abrumados por los departamentos de gastos.

4 Véase Buck, *op. cit.*, cap. 11.

5 La creación de normas para evaluar la eficiencia en el desempeño de funciones particulares -totalmente aparte del valor de las funciones- se encuentra hasta hoy en estado primitivo. Tales normas, al menos para fines presupuestarios, exigen contabilidad de costos, lo que implica una unidad de medida. También está implícita una norma de comparación, como el desempeño de la misma dependencia en periodos fiscales anteriores o el desempeño de otras en condiciones similares. A falta de recursos de medición, así fueran burdos, con frecuencia las autoridades presupuestarias y de asignación tienen que volver a la alternativa de probar partidas individuales -tres empleados, dos mensajeros, siete mecanógrafas, etc.-, práctica que a menudo exaspera a los funcionarios. Aunque no es profundo nuestro conocimiento de la conducta del presupuesto, quizá sea correcto suponer que las cuestiones de eficiencia operativa para alcanzar un fin particular por lo general se encuentran desesperadamente enredadas con la determinación del valor relativo de los diferentes fines. Los funcionarios a menudo retroceden ante toda experimentación con recursos de medición, pero podría sugerirse

A veces es posible computar con bastante precisión si la mayor eficiencia de nuevas obras públicas, como por ejemplo una carretera en particular, justificará el gasto de capitales. O bien, dado lo deseable de un objetivo particular, puede ser factible evaluar con bastante precisión los diversos medios con que podría alcanzarse ese fin. Es muy importante que una dependencia particular esté utilizando y planee utilizar sus recursos con la eficiencia máxima, pero este enfoque deja intacto un problema más fundamental. Si se supone que una agencia está operando con eficiencia máxima, sigue la pregunta de si esta función vale la pena de cumplirse, o si debiera llevarse adelante en escala reducida o aumentada, con las resultantes transferencias de fondos desde o hacia otras actividades de mayor o menor utilidad social.

En los escritos de los expertos en finanzas públicas tampoco encontramos mucha luz sobre la cuestión que aquí consideramos. Por lo general, despachan el tema del gasto en unos cuantos capítulos apresurados y corren a lo que de verdad les interesa: los impuestos y otras fuentes de ingresos. Del lado de los gastos, diferencian (no muy plausiblemente) entre el gasto productivo y el improductivo; consideran la clasificación del gasto público; demuestran que el gasto público ha ido en aumento y analizan la determinación de la agregación óptima del gasto público, pero por lo general no se enfrentan al problema de la asignación de fondos públicos entre diferentes objetos de gasto," La cuestión ya ha sido reconocida como cuando Pigou dice:

> Con respecto a la distribución (a diferencia del costo agregado) de un gasto opcional del gobierno, es claro que, así como una persona obtendrá más satisfacción de su ingreso si mantiene cierto equilibrio entre distintos tipos de gasto, también lo hará una comunidad por medio de su gobierno. En ambos casos, el principio de equilibrio aparece en el postulado de que los recursos se deben distribuir entre diferentes usos, de modo que la utilidad marginal de la satisfacción sea la misma para todos ellos [...] El gasto se debe distribuir entre barcos de guerra y alivio a los pobres, de tal manera que hasta el último chelín dedicado a ellos produzca la misma utilidad real. Tenemos aquí, según dice la teoría, una prueba por medio de la cual podría resolverse la distribución del gasto en las diferentes líneas.[7]

que las mediciones de la eficiencia del desempeño suelen desviar la atención de los funcionarios del presupuesto y de la asignación: de los detalles internos a la cuestión fundamental del valor relativo de los servicios.

6 Véase, por ejemplo, H. L. Lutz, *Púbdc Pinance.*

7 A *Study in Public Finance,* Londres, 1928, p. 50. Véase también E. R. A. Seligman, "The

Pero Pigou despacha el tema en un solo párrafo, y el análisis que han hecho otros no es muy voluminoso.f

La única autora estadunidense sobre finanzas públicas que han prestado gran atención al problema de la distribución de los gastos es Mabel Walker. En su obra *Municipal Expenditures* pasa revista a las teorías del gasto público e inventa un método para evaluar las tendencias en la distribución de los gastos, en el supuesto de que ese modo indicará "una norma de gastos congruente con el estado del progreso actualmente logrado por la sociedad". Aunque su método fuera inaplicable al presupuesto federal," y quizá tuviera menos pertinencia en el análisis de los gastos estatales que en el de los municipales, su estudio merece que los funcionarios municipales del presupuesto y los estudiosos del problema reflexionen sobre él.[10]

Encontramos estudios que evaden la cuestión en los escritos de aquellos economistas que se han preocupado por los problemas económicos del Estado socialista. En años recientes ha aparecido una nueva crítica del socialismo.P Este ataque, en palabras de alguien que intenta refutarlo, es

> [...] más sutil y técnico que los anteriores, basado en la supuesta incapacidad de una comunidad socialista para resolver problemas puramente económicos [...] Lo que se afirma es que, aun con una técnica sumamente desarrollada, incentivos adecuados a la actividad y un control racional de la población, los directores de la economía de una comunidad socialista serían incapaces de equilibrar entre sí el valor de diferentes líneas de producción, o las ventajas relativas de los distintos modos de producir un mismo bien.[12]

Social Theory of Fiscal Science", en *Political Science Qllarterly* 41, 1926, pp. 123-218, 354-383; Y Gerhard Colm, "Theory of Public Expenditures", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 183, 1930, pp. 1-11.

8 Para una revisión de la bibliografía, véase Mabel L. Walker, Municipal *Expenditures,* Baltimore, 1930, cap. 3.

9 A este respecto, véase C. H. Wooddy, *The Grouiih of the Federal Gonemmeni, 1915*-1932, Nueva York, 1934.

10 Un estudio valioso en el campo de las finanzas estatales es el de l. M. Labovitz, en *Public Policy and State Finance in Illinois,* Social Science Research Cornmittee, University of Chicago.

11 Véase F. A. von Hayek (comp.), *Collectivist Economic Planning,* Londres, 1935.

12 H. D. Dickinson, "Price Formation in a Socialist Cornmunity", en *Economic Joumal* 43, pp. 237-250. Véase también E. F. M. Durbin, "Economic Calculus in a Planned Eco-

Quienes creen que este problema no sería irresoluble en una economía socialista se propusieron responder a la pregunta: "¿Cuál es el método apropiado para determinar precisamente qué artículos deben producirse a partir de los recursos económicos de que se dispone en una comunidad determinada?"[13] Habríamos esperado que quienes intentan responder esta pregunta arrojaran alguna luz sobre los problemas del creador de presupuestos en un estado capitalista. Pero sólo se preocuparon por los precios de los bienes producidos por el Estado para venderlos a particulares en una economía socialista. Por ejemplo, el profesor Dickinson excluye de su análisis los bienes y servicios aportados por una economía socialista "gratuitamente a todos los miembros de la sociedad, como resultado de una decisión, basada en motivos distintos de las demandas del mercado, tornada por algún órgano económico autoritario de la comunidad".[14] Esta exclusión suprime el punto que nos interesa. No obstante, los críticos de la teoría socialista al menos plantean en esencia el mismo problema que nosotros presentamos en nuestro análisis y su comentario resulta sugestivo.

Diversos estudios de la economía de las obras públicas tocan la periferia del problema concerniente a la asignación del gasto público. Los principales análisis se han ejecutado bajo los auspicios de la Junta Nacional de Planeación de Recursos y de las organizaciones antecesoras. Sin embargo, estos informes tratan principalmente la cuestión de cuánto del agregado debe gastarse y cuándo, para funcionar como el más eficiente amortiguador de los choques inevitables en las fluctuaciones cíclicas. Dos estudios, de Arthur D. Gayer y [ohn M. Clark, tratan de los gastos en las obras públicas como estabilizadores del orden económico y otros asuntos relacionados.P Estos textos sugieren que ciertos factores

nomy", en *Economic]ouma146,* .1936, pp. 676-690; Y A. R. Sweezy, "The Econornist in a Socialist Economy", en *Explomtions in Economics: Notes and Essays Contributed in Honor ofF. W. Taussig,* 1936, pp. 422-433.

13 F. M. Taylor, "The Guidance of Production in a Socialist State", en *American Economic Review* 19, 1929, pp. 1-8.

14 *Op. cit.,* p. 238. Dicen Brown y Hínrichs de la Rusia soviética: "En una economía planificada, que de ser necesario opera bajo presión para cumplir con una producción predeterminada, la decisión sobre los precios es esencialmente política". *"The* Planned Economy of Soviet Russia", en *Politica/ Science Quarter/y* 46, 1931, pp. 362-402

15]. M. Clark, *Economies oj P/anning Public Works,* Washington, D. C., Government Printing Office, 1935; A. D. Gayer, *Pub/ic Works in Prosperity and Depression,* Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1935. Véase también el ensayo de Simeon E.

son pertinentes para la determinación de la cantidad total del presupuesto de capital; pero en ellas no se aborda el problema de la elección entre diversas obras públicas. En otro estudio esta última cuestión es enfocada por Russell V. Black desde el trasfondo de una rica experiencia de planeación urbana, y formula un conjunto de normas sugestivo, pero provisional, para la selección y programación de proyectos de obras públicas.P

Las agencias de planeación y los planificadores profesionales se han interesado más que ningún otro grupo en el problema abstracto de precisar la utilidad relativa del gasto público. La cuestión se ha planteado teóricamente en un informe reciente:

> El problema es, en esencia, el del desarrollo de normas para seleccionar los objetos del gasto público. Como una proporción cada vez mayor del ingreso nacional se gasta con fines públicos, se ve cada vez más restringida la esfera del sistema de precios con su libertad de elección de los objetos de gasto. Al mismo tiempo, se vuelve más apremiante la necesidad de crear métodos por los cuales los funcionarios públicos puedan seleccionar objetos de gasto que produzcan la mayor utilidad o rendimiento y que mejor cumplan con las aspiraciones sociales. En cierto sentido, esto constituye el problema central del Estado productivo. Si la planificación va a ser "general", debe inventar técnicas para equilibrar los valores dentro de un marco que tome en cuenta debidamente los diversos intereses del presente y los intereses del futuro;'?

Los organismos de planificación no han logrado formular principios convincentes, sean descriptivos o normativos, con respecto a la asignación de los fondos públicos, pero dentro de ámbitos limitados, han creado una maquinaria gubernamental que facilitará la consideración de diversos gastos interrelacionados. El ejemplo más notable es el Comité de Recursos Acuáticos (parte de la Junta Nacional de Planeación de Recursos) y sus comités subsidiarios sobre cuencas de desagüe.P Por

Leland en National Resourees Committee, *Public Works Planning,* Washington, D. C, Government Printing Offiee, 1936.

[16] *Criteria and PlanningJor Public Works,* Washington, D. C, National Resourees Board, mimeografiado en 1934. Véase, en especial, pp. 165-168.

[17] National Resources Committee, *Tlre Futureoj State Planning,* Washington, D. C, Government Printing Office,1938, p. 19. El señor J. Reeve me ha llamado la atención al hecho de que el problema de la asignación del gasto público se ha vuelto más difícil, asimismo, por el número eada vez mayor de propósitos distintos del gasto.

[18] Para un acercamiento a la obra del Comité del Agua en términos un tanto similares

medio de esta maquinaria es posible considerar diversas opciones en objetivos y secuencias de gastos, lo que no se plantearía concretamente sin esa maquinaria. Tal vez el enfoque a la elaboración práctica de esta cuestión se encuentre en la canalización de decisiones por medio del aparato gubernamental, de manera que coloque las opciones en yuxtaposición e imponga una consideración de valores relativos. Éste es el efecto de muchas disposiciones institucionales actuales; pero la cuestión se plantea tan raras veces y la estructura del gobierno, particularmente la división entre federal y estatal, con frecuencia impide que se sopesen estas opciones.

Podría argüirse que para el mejor cumplimiento de las funciones públicas individuales será deseable un alto grado de estabilidad en la suma de fondos disponibles año tras año, y que aquí es erróneo el concepto de que hayo debe haber movilidad de recursos, entre las diversas funciones. Sin duda, a esta opinión se le ha dado considerable peso. Sin embargo, durante periodos de unos cuantos años ocurren cambios importantes en el énfasis financiero que reciben las diferentes funciones del gobierno. Hasta en los ajustes menores, el pequeño cambio marginal aquí o allá puede tener considerable importancia. Como un consumidor individual, el Estado puede tener ciertos gastos mínimos generalmente aceptados, pero hay que tener cada vez más cuidado al sopesar la utilidad relativa de los diversos gastos cuando se acercan al punto de la utilidad marginal. Más aún, y quizá en mayor grado que en la economía privada dentro de la economía pública existen fricciones (principalmente de carácter institucional) para obstruir y retrasar los ajustes que se hacen a la asignación de recursos para adecuarlos a las necesidades cambiantes.

Podría creerse que los esfuerzos para calcular más precisamente los "valores" relativos de los servicios públicos pueden ser vanos, por la influencia de los grupos de presión sobre la determinación de la asignación de fondos. Cada departamento tiene su público al que prepara para entrar en batalla contra las dependencias presupuestarias y asignadoras.l? y están aquellos que podrían sostener que la pauta de gastos que

a los de este ensayo, véase National Resources Committee, *Progress Report*, diciembre de 1938, pp. 29-36. Para un ejemplo práctico, véase National Resources Cornmittee, *DrainageBasin Problems and Programs*, 1937, *Reoision*, Washington, D. C., Government Printin:gOffice, 1938.

19 E. B. Logan, "Group Pressures and State Finance", en *Annals of the American Aca-*

resulta de la interrelación de estas fuerzas constituye una maximización de los rendimientos del gasto público ya que, puede suponerse, refleja el consenso social sobre los valores relativos de los diferentes servicios. Si esto es verdad, una utilización más eficiente de los recursos se vería favorecida si se idearon medios más precisos para medir la fuerza política de los intereses que compiten por las asignaciones. El que la ley de asignación exprese un consenso social suena muy parecido a la doctrina mística de la "voluntad general". De continuo hay que tomar decisiones entre las demandas de los diferentes grupos. Y tal vez sea cierto que a menudo intervienen en las decisiones otros factores, aparte de las estimaciones de la relativa fuerza política de los grupos que se enfrentan. La teoría de la presión sugiere el potencial desarrollo de las oficinas presupuestarias y dependencias relacionadas en una poderosa burocracia estratégicamente situada y con un interés creado en el bienestar general, en contraste con los afanes particularistas de las dependencias que se encargan del gasto.

Por lo anterior, no debe concluirse que mediante la pura reflexión se puede formular un conjunto de principios sobre cuya base el abrumado funcionario del presupuesto puede inventar una técnica automática para la asignación de los recursos financieros. Sin embargo, el problema debe estudiarse desde varias direcciones. Un mayor examen desde los puntos de vista de la teoría económica y la filosofía política podría producir resultados valiosos. La doctrina de la utilidad marginal, desarrollada con suma sutileza en el análisis de la economía de mercado, tiene un matiz de irrealidad cuando se aplica a los gastos públicos. El empleo más ventajoso de los fondos públicos-? se resuelve en una cuestión de preferencias de valor entre fines carentes de un común denominador. Así la cuestión es un problema de filosofía política; serían cruciales análisis más agudos hechos en estos términos para crear una auténtica conciencia de los problemas de aplicación presupuestaria de los programas de acción política, de cualquier tendencia que sean. Esta revisión nos muestra, asimismo, lo deseable de contar con análisis minuciosos y completos del proceso presupuestario. En detalle, ¿qué fuerzas intervíe-

demy 01 Politiam and Social Science 179, 1935, pp. 131-135, Y Dayton David McKean, *Pressures on the Legislature of New Jersey,* Nueva York, 1938, cap. 5.

20 Esta cuestión es en realidad otra faceta del problema de la determinación del "interés público", al que se enfrenta E. P. Herring en *Public Administration and the Pudic Interest.*

nen en la creación de los presupuestos del Estado? ¿Qué factores gobiernan las decisiones de los funcionarios del presupuesto? ¿Cuál es el papel preciso de la legislatura? Al nivel federal, el campo de investigaciones es más vasto y no sólo incluye la dependencia central del presupuesto, sino también oficinas departamentales de presupuesto. En especial, se necesitan con urgencia estudios de los procedimientos del Congreso para la asignación de fondos.P Para el funcionario del presupuesto, las implicaciones de nuestro estudio descansan sobre todo en un punto de vista al considerar las estimaciones en términos de opciones: decisiones que siempre se tornan, pero no siempre de manera consciente, pues para la política personal de las oficinas del presupuesto se plantea la pregunta de si será sabio depender casi en exclusiva de individuos preparados principalmente en contabilidad yen procedimientos fiscales: Las miles de pequeñas decisiones tornadas en esas oficinas crecen hasta ser ingentes documentos presupuestarios que, por su simple volumen, suelen abrumar a quienes deben tomar la decisión final. Hemos de considerar minuciosamente las suposiciones de trabajo y preparación de estos funcionarios, con el fin de que el presupuesto refleje fielmente el interés público.P

21 Para tales estudios, pueden obtenerse ideas metodológicas útiles del profesor Schattschnider, *Polities, Pressures, and the Tariff.*

22 Agradezco los útiles comentarios de 1. M. Labovitz y de Homer Iones al borrador de este ensayo.

XIV. UNA TEORÍA DE LA MOTIVACIÓN HUMANA*

A.H.MASLOW

INTRODUCCIÓN

En un ensayo anterior! se presentaron varias proposiciones que se debían incluir en cualquier teoría de la motivación humana que tuviera pretensiones de ser definitiva. Estas conclusiones se pueden resumir brevemente como sigue:

i) Toda la integridad de la organización debe ser una de las bases de las teorías de la motivación.

ii) El móvil del hambre (o cualquier otro móvil fisiológico), fue rechazado como punto o modelo central para una teoría definitiva de la motivación. Se demostró que cualquier impulso que sea de base somática y 1ocal izable es atípico, y no característico de la motivación humana.

iii) Semejante teoría debe centrarse en objetivos últimos o básicos y subrayarlos, y no en parciales o superficiales, en fines y no en medios hacia estos fines. Semejante hincapié implicaría que estábamos dando un lugar más central a las motivaciones inconscientes que a las conscientes.

iv) Por lo general existen varios caminos culturales hacia una misma meta. Por tanto, los deseos conscientes, específicos, local-culturales, no son tan fundamentales en la teoría de la motivación como los objetivos más básicos e inconscientes.

v) Toda conducta motivada, sea preparatoria o de consumación, debe interpretarse como un canal por el cual se pueden expresar o satisfacer

* *Psychological Reoieto* 50, julio de 1943, pp. 370-396. Se han combinado y renumerado las notas de pie de página y las referencias pertinentes. Las referencias que no apareáan en el texto fueron omitidas.

1 A. H. Maslow, "A preface to motivation theory", en *Psychosomatic Med.* S, 1943, pp. 85-92.

a la vez muchas necesidades básicas. Es habitual que un acto tenga *más* de una motivación.

vi) Prácticamente todos los estados orgánicos deben considerarse como motivados y motivadores.

vii) Las necesidades humanas se disponen en jerarquías de fuerza. Es decir, la aparición de una necesidad suele basarse en la satisfacción previa de otra necesidad más fuerte. El hombre es un animal con deseos perpetuos. Asimismo, no se puede tratar ninguna necesidad o impulso motivador como si fuese aislado o discreto; todo impulso motivador se relaciona con el estado de satisfacción o de insatisfacción de otros afanes.

viii) Hacer *listas* de impulsos motivadores no nos lleva a ninguna parte, por diversas razones teóricas y prácticas. Además, toda clasificación de las motivaciones debe enfrentarse al problema de los niveles de especificidad o de generalización de los motivos que van a clasificarse.

ix) Las clasificaciones de motivaciones deben basarse en metas y no en impulsos instigadores o en una conducta motivada.

x) La teoría de la motivación debe centrarse en el ser humano y no en el animal.

xi) La situación o el campo en que reacciona el organismo se debe tomar en cuenta, pero ese campo por sí solo rara vez puede servir como explicación exclusiva de la conducta. Además, este mismo campo debe interpretarse en términos del organismo. La teoría de campo no puede ser sustituto de la teoría de la motivación.

xii) No sólo se debe tomar en cuenta la integración del organismo, sino también la posibilidad de reacciones aisladas, específicas, parciales o segmentadas.

Desde entonces se ha vuelto necesario añadir a éstas, otra afirmación:

xiii) La teoría de la motivación no es sinónimo de teoría conductista. Las motivaciones sólo son una clase de determinantes de la conducta. Aunque la conducta casi siempre es motivada, también casi siempre está biológica, cultural y situacionalmente determinada.

Este ensayo constituye un intento por formular una teoría positiva de la motivación que satisfaga estas demandas teóricas, y que al mismo tiempo se apegue a los hechos conocidos, tanto clínicos y observacionales como experimentales. Sin embargo, se deriva más directamente de la experiencia clínica. Creo que esta teoría se encuentra dentro de la tradición funcionalista de James y Dewey, y se funde con el holismo de

Wertheimer.? Coldstein- y la psicología de la Gestalt, y con el dinamismo de Freuds y Adler.? Esta fusión o síntesis puede llamarse, arbitrariamente, teoría de la "dinámica general".

Es mucho más fácil percibir y criticar los aspectos de la teoría de la motivación que remediarlos. Esto es causado, en gran parte, por la muy grave falta de datos sólidos en este ámbito. Creo que esta falta de hechos comprobados se debe básicamente a la ausencia de una teoría válida de la motivación. Por consiguiente, se debe considerar que la actual teoría es un programa o marco sugerido para futuras investigaciones, y que deberá sostenerse o caer, no tanto conforme se presenten hechos o testimonios, cuanto por las investigaciones que aún están por hacerse, investigaciones tal vez sugeridas por las preguntas que hemos planteado en este ensayo.

LAS NECESIDADES BÁSICAS

Las necesidades "fisiológicas"

Las necesidades que suelen tomarse como punto de partida de la teoría de la motivación son los llamados impulsos fisiológicos. Dos recientes .líneas de investigación nos han obligado a revisar nuestros conceptos habituales acerca de estas necesidades: primero, el desarrollo del concepto de homeostasis, y segundo, el descubrimiento de que los apetitos (elecciones de preferencia entre alimentos) son una indicación bastante eficiente de verdaderas necesidades o carencias en el organismo.

La homeostasis se refiere a los esfuerzos automáticos del cuerpo por mantener un estado constante y normal del torrente sanguíneo. Cannon" ha descrito este proceso en relación con: 1) el contenido de agua que hay en la sangre; 2) el contenido de sal; 3) el contenido de azúcar; 4) el contenido de proteínas; 5) el contenido de grasas; 6) el contenido de calcio; 7) el contenido de oxígeno; 8) un nivel constante de ion hidrógeno (equilibrio acidobásíco), y 9) la temperatura constante de la sangre. Obviamente, se puede extender esta lista para incluir otros minerales, las hormonas, vitaminas, etcétera.

2 M. Wertheimer, conferencias inéditas en la New School for Social Research.
3 K Goldstein, *The Organism,* Nueva York, American Book Co., 1939.
4 S. Freud, *New introductonj lectures on psychoanalysis,* Nueva York, Norton, 1933.
5 A. Adler, *Social interest,* Londres, Faber and Faber, 1938.
6 W. B. Cannon, *Wisdom of the body,* Nueva York, Norton, 1932.

Young, en un artículo reciente,[1] ha resumido su trabajo sobre el apetito en relación con las necesidades corporales. Si el organismo carece de algún producto químico, la persona tenderá a desarrollar un apetito específico o hambre parcial de ese elemento alimentario.

Por ello parece imposible, aparte de inútil, hacer una lista de las necesidades fisiológicas fundamentales, pues pueden ser casi cualquier número que deseemos, de acuerdo con el grado de especificidad de la descripción. No podemos declarar homeostáticas todas las necesidades fisiológicas. Aún no se ha demostrado que el deseo sexual, el sueño, la simple actividad y la conducta materna en los animales sean homeostáticos. Además, esta lista no incluiría los diversos placeres sensorios (gustos, colores, cosquillas, golpes), que probablemente sean fisiológicos y que podrían llegar a ser las metas de una conducta motivada.

En un artículo anterior[8] se ha señalado que estos impulsos fisiológicos o necesidades deben considerarse insólitos y no típicos, puesto que son aislables y localizables en el cuerpo. Es decir, son relativamente independientes entre sí, de otras motivaciones y del organismo en total y, en segundo lugar, en muchos casos es posible demostrar una base somática localizada y subyacente del impulso. Esto se puede decir menos generalmente de lo que se había pensado (las excepciones son la fatiga, el sueño, las respuestas maternales) pero sigue siendo cierto en los ejemplos clásicos de hambre, sexo y sed.

Debe señalarse, una vez más, que cualquiera de las necesidades fisiológicas y la conducta consumatoria que las acompaña servirán asimismo de canales para otras clases de necesidades. Es decir, quien cree que tiene hambre puede en realidad estar buscando más comodidad o más dependencia, aparte de vitaminas o proteínas. A la inversa, es posible satisfacer la necesidad del hambre en parte con otras actividades como tomar agua o fumar cigarrillos. En otras palabras, aunque esas necesidades fisiológicas sean relativamente aislables, no lo son por completo.

No hay duda de que estas necesidades fisiológicas son las más dominantes de todas. Lo que esto significa específicamente es que en el ser humano al que algo le falta en la vida de manera extrema, lo más probable es que su principal motivación sean las necesidades fisiológicas y no

[1] P. T. Young, "The experimental analysis of appetite", en *Psychol. Bull,* 38, 1941, pp. 129-164.

[8] Maslow, "A preface to motivation theory", *op. cit.*

otras. Quien carece de alimentos, seguridad, amor y autoestima, quizá tenga un hambre de alimentos más fuerte que de ninguna otra cosa.

Si todas las necesidades están insatisfechas, y el organismo está dominado por las necesidades fisiológicas, todas las otras necesidades pueden tornarse inexistentes o quedar en el trasfondo. Entonces se justifica caracterizar todo el organismo diciendo sencillamente que tiene hambre, pues su conciencia estará casi por completo dominada por el hambre. Todas las capacidades se ponen al servicio de la satisfacción del hambre, y la organización de esas capacidades queda determinada casi del todo por el propósito único de saciarla. Los receptores y efectores, la inteligencia, la memoria, los hábitos, todo puede definirse entonces, simplemente, como instrumentos destinados a satisfacer el hambre. Las capacidades que no son útiles para este propósito se adormecen o se desplazan a segundo plano. El afán de escribir poesía, el deseo de adquirir un automóvil, el interés en la historia de la nación, el deseo de un nuevo par de zapatos quedan, en caso extremo, olvidados o pasan a ser de importancia secundaria. Para el hombre extrema y peligrosamente hambriento no hay otro interés que el del alimento. Sueña con alimentos, recuerda alimentos, piensa en alimentos, se emociona sólo con alimentos, nada más percibe alimentos y no desea nada más que alimentos. Los determinantes más sutiles que de ordinario se funden con los afanes fisiológicos, al organizar incluso la alimentación, la bebida o la conducta sexual pueden quedar entonces tan abrumados que nos permiten hablar en este momento (pero *sólo* en este momento) de un puro afán y conducta de hambre, con el irrestricto afán de saciarla.

Otra característica peculiar del organismo humano cuando queda dominado por una cierta necesidad es que también tiende a cambiar toda su filosofía del futuro. Para nuestro hombre crónica y extremadamente hambriento, se puede definir la Utopía, en términos llanos, como el lugar en que abunda el alimento. Tiende a pensar que si sólo le garantizaran alimentos por el resto de su vida se sentiría perfectamente feliz y nunca desearía otra cosa. Entonces, la vida misma tiende a quedar definida en términos de alimento. Y todo lo demás le parecerá carente de importancia. La libertad, el amor, el sentimiento de la comunidad, el respeto y la filosofía, todo será puesto de lado como trivialidades inútiles, ya que no sirven para llenar el estómago. Se puede decir con justicia que ese hombre vivirá en exclusiva de pan.

No es posible negar que tales cosas son ciertas, pero sí se puede negar

su *generalidad.* Casi por definición, las condiciones de urgencia son raras en una sociedad pacífica que funcione con normalidad. El hecho de que esta perogrullada se olvide se explica sobre todo por dos razones: primera, las ratas tienen pocas motivaciones aparte de las fisiológicas, y dado que gran parte de las investigaciones de motivación se ha hecho con estos animales, resulta fácil extrapolar el cuadro de la rata al ser humano. Segundo, con demasiada frecuencia no se comprende que la cultura misma es un arma adaptativa, una de cuyas principales funciones es hacer que las urgencias fisiológicas ocurran cada vez menos a menudo. En casi todas las sociedades conocidas, es rara en lugar de común el hambre crónica y extrema, del tipo urgente. En todo caso, esto puede decirse de los Estados Unidos. El ciudadano estadunidense promedio experimenta apetito, y no hambre, cuando dice "tengo hambre". Lo más probable es que sólo por accidente conozca el hambre de vida o muerte, y aun entonces, sólo unas cuantas veces durante toda su vida.

Obviamente, una buena manera de oscurecer las motivaciones "superiores" y obtener una visión tendenciosa de las capacidades y de la naturaleza humanas es mantener al organismo extrema y crónicamente hambriento y sediento. Todo el que trate de convertir un cuadro de urgencia en un cuadro típico y que mida todas las metas y deseos del hombre por su conducta durante una extrema privación fisiológica, estará por cierto mostrándose ciego ante muchas cosas. Es verdad que el hombre sólo vive de pan... cuando no hay pan. Pero, ¿qué ocurre con los deseos del hombre cuando *hay* pan abundante, y cuando tiene la barriga crónicamente llena?

Al punto surgen otras necesidades ("superiores") y éstas, en lugar del hambre fisiológica, dominan el organismo: Cuando éstas a su vez quedan satisfechas, vuelven a surgir necesidades nuevas (todavía más "superiores"), y así sucesivamente. Esto es lo que queremos decir cuando afirmamos que las necesidades humanas básicas están organizadas en una jerarquía de prepotencia relativa.

Una de las principales consecuencias es que la satisfacción se vuelve un concepto tan importante como la privación en la teoría de las motivaciones, pues libera al organismo de la dominación de una necesidad relativamente más fisiológica, lo que permite que surjan otras metas más sociales. Las necesidades fisiológicas junto con sus objetivos parciales, cuando están crónicamente satisfechas, dejan de existir como determinantes activos u organizadoras de la conducta. Ahora sólo existen de

manera potencial, en el sentido de que podrían resurgir para dominar al organismo si no se vieran satisfechas. Pero una necesidad que se satisface deja de ser una necesidad. El organismo queda dominado y su conducta organizada tan sólo por las necesidades insatisfechas. Si se satisface el hambre, pierde importancia en la dinámica común del individuo.

Esta afirmación queda un tanto condicionada por una hipótesis que analizaremos por completo más adelante: que son justamente aquellos individuos en quienes siempre se ha satisfecho una cierta necesidad, los mejor equipados para tolerar su privación en el futuro y que, además, quienes han sido privados en el pasado reaccionarán de manera distinta a las satisfacciones actuales que quienes nunca han conocido esa privación.

Las necesidades de seguridad

Si las necesidades fisiológicas quedan relativamente bien satisfechas, entonces surge un nuevo conjunto de necesidades a las que podremos catalogar en forma aproximada como necesidades de seguridad. Todo lo que se ha dicho de las necesidades fisiológicas es igualmente cierto, aunque en menor grado, en el caso de estos deseos. El organismo puede estar igualmente dominado por ellos. Pueden servir como los organizadores casi exclusivos de la conducta, poniendo a su servicio todas las capacidades del organismo, el que entonces podremos describir con bastante justeza como un mecanismo dedicado a la búsqueda de la seguridad. También podemos decir de los receptores, de los efectores, del intelecto y de otras capacidades que son, básicamente, instrumentos entregados a la búsqueda de la seguridad. Y una vez más, corno en el hombre hambriento, vernos que la meta dominante es un poderoso determinante no sólo de su actual cosmovisión y su filosofía, sino también de su filosofía del futuro. Prácticamente todo parece menos importante que la seguridad (incluso, a veces, las necesidades fisiológicas que, después de haber sido satisfechas, ahora se subestiman). Podría decirse que un hombre en este estado, si es lo bastante extremo y crónico, vive casi en exclusiva para la seguridad.

Aunque en este ensayo nos interesan ante todo las necesidades del adulto, tal vez podamos acercarnos mejor a un entendimiento de sus necesidades de seguridad mediante la observación de lactantes y de

niños en quienes estas necesidades son mucho más sencillas y obvias. Una razón de la apariencia más clara de la reacción de amenaza o de peligro en los niños pequeños es que no inhiben esa reacción, mientras que a los adultos de nuestra sociedad se les ha enseñado a inhibirla a toda costa. De este modo, aun cuando los adultos sientan amenazada su seguridad no podremos verlo en la superficie. Los niños pequeños reaccionarán de manera total y como si se sintieran en peligro si se les asusta o se les deja caer súbitamente, se les atemoriza con ruidos fuertes, con una luz deslumbrante o con algún otro estímulo sensorio poco usual, como mediante una ruda manipulación, falta de apoyo general en los brazos de la madre o un apoyo inadecuado."

En los infantes también podemos ver una reacción mucho más directa a varios tipos de enfermedades corporales. A veces, estas enfermedades parecen amenazas inmediatas *per se*, y al parecer hacen que el niño se sienta inseguro. Por ejemplo, el vómito, el cólico u otros dolores agudos parecen hacer que el niño contemple todo el mundo de manera distinta. En semejante momento de dolor puede plantearse que, para el niño, la apariencia de todo el mundo cambia súbitamente de lo soleado a lo tenebroso, por decirlo así, y se vuelve un lugar en que puede ocurrir cualquier cosa, en que lo antes estable de pronto se torna inestable. De ese modo, el niño que a causa de mala alimentación cae enfermo puede desarrollar durante un día o dos temor, pesadillas y una necesidad de protección y tranquilidad que nunca se le habían notado antes de su enfermedad.

Otro indicador de la necesidad de seguridad del niño es su preferencia por algún tipo de ininterrumpida rutina o ritmo. Parece desear un mundo predecible y ordenado. Por ejemplo, la injusticia, la parcialidad o la incongruencia en la conducta de los padres parecen hacer que el niño se sienta angustiado e inseguro. Esta actitud acaso no se deba tanto a la injusticia *per se* o a algún dolor en particular sino, antes bien, a que este trato amenaza con hacer que el mundo parezca indigno de confianza, inseguro o impredecible. Los niños pequeños parecen crecer mejor con un sistema que tiene al menos un cierto lineamiento de rigidez, en que hay algún

9 Al crecer el niño, el simple conocimiento y la familiaridad, así como un mejor desarrollo motor, hacen que estos "peligros" parezcan cada vez menos temibles y más controlables. Puede decirse que a lo largo de la vida una de las principales funciones de la educación es esta neutralización de aparentes peligros por medio del conocimiento, por ejemplo: No tengo miedo al rayo, porque sé algo respecto a él.

tipo de programa, alguna clase de rutina, algo con lo que se pueda contar no sólo en el presente, sino también lejos en el futuro. Tal vez podríamos expresar esto más precisamente diciendo que el niño necesita un mundo organizado y no uno desorganizado o mal estructurado.

El papel central de los padres y la organización de la familia normal son indiscutibles. Las riñas, las agresiones físicas, la separación, el divorcio o la muerte en la familia pueden ser particularmente aterradores. También los estallidos de ira de los padres o las amenazas de castigo dirigidas al niño, como insultarlo, hablarle con rudeza, sacudirlo, tratarlo brutalmente o el castigo físico a veces producen un pánico y un terror tan totales en el niño, que debemos suponer que en ello hay más que el simple dolor físico. Aunque es cierto que en algunos niños este terror también puede representar el temor de perder el amor de sus padres, asimismo puede surgir en niños totalmente rechazados, que parecen aferrarse a sus padres más por simple deseo de seguridad y protección que por una esperanza de amor.

Someter al niño común a estímulos o situaciones nuevas, poco familiares, extrañas y desconcertantes, con frecuencia causa la reacción de peligro o terror, como por ejemplo perderse o aun separarse de sus padres durante breve tiempo, encontrarse ante rostros nuevos, situaciones o tareas nuevas, la vista de objetos extraños, desconocidos o incontrolables, enfermedad o muerte. Sobre todo en esos momentos, el hecho de que el niño se aferre frenéticamente a sus padres es prueba elocuente de su papel como protectores (además de ser quienes le dan alimento y amor).

A partir de estas observaciones y de otras similares podemos generalizar diciendo que el niño común en nuestra sociedad prefiere en general un mundo seguro, ordenado, predecible y organizado con el que pueda contar, en el cual no ocurran cosas inesperadas, incontrolables y peligrosas y en el que, en todo caso, tiene padres todopoderosos que lo protegerán y le darán refugio contra todo peligro.

El hecho de que estas reacciones puedan observarse tan fácilmente en los niños es, en cierto modo, prueba de que los niños de nuestra sociedad se sienten demasiado inseguros (o, en una palabra, que han sido malcriados). Los niños criados en una familia amorosa, que nunca los amenaza, ordinariamente *no* reaccionan como lo he descrito antes.'? En tales

[10] M. Shirley, "Chíldren's adjustments to a strange situation", en *J. Abnorm. (Soc.) Psychol.* 37, 1942, pp. 201-217.

niños, las reacciones al peligro suelen surgir por lo común ante objetos o situaciones que también los adultos considerarían peligrosos.P

En nuestra cultura, el adulto saludable, normal y afortunado ha logrado satisfacer en gran medida sus necesidades de seguridad. La sociedad "buena", pacífica, donde todo transcurre normalmente, suele hacer que sus miembros se sientan bastante seguros ante animales feroces, temperaturas extremas, delincuentes, asaltos y asesinatos, tiranía, etc. Por tanto, en sentido muy real, ya no tiene necesidades de seguridad como motivadores activos; así como un hombre saciado ya no siente hambre, un hombre seguro ya no se siente en peligro. Si deseamos ver estas necesidades directa y claramente, debemos observar individuos neuróticos o casi neuróticos, así como a los parias económicos y sociales. Entre estos dos extremos, sólo podemos percibir las expresiones de necesidades de seguridad en fenómenos como, por ejemplo, la preferencia común por un empleo que ofrezca estabilidad y protección, el deseo de contar con una cuenta de ahorros y seguros de varios tipos (médico, dental, de desempleo, de incapacidad o de vejez).

Otros aspectos generales de la búsqueda de seguridad y estabilidad en el mundo pueden verse en la muy común preferencia por las cosas familiares más que por las exóticas, o por lo conocido por encima de lo desconocido. La tendencia a profesar alguna religión o filosofía del mundo que organice el universo y los hombres en una especie de conjunto satisfactoriamente coherente y significativo, también está motivada en parte por la búsqueda de seguridad. También aquí podemos enumerar a la ciencia y la filosofía en general como motivadas en parte por las necesidades de seguridad (más adelante veremos que también hay otras motivaciones de la labor científica, filosófica o religiosa).

De otro modo, las necesidades de seguridad aparecen como movilizador activo y dominante de los recursos del organismo tan sólo en casos de urgencia como guerra, enfermedad, catástrofes naturales, oleadas de

11 Una "serie de pruebas" para la seguridad podría consistir en colocar al niño ante un pequeño cohete que explotara o presentarle un rostro con bigote, hacer que la madre saliera de la habitación, colocarlo en 10alto de una escalera o junto a una jeringa hipodérmica, hacer que un ratón se le acerque, etc. Desde luego, no puedo recomendar seriamente el uso deliberado de tales "pruebas", pues muy bien podrían causar daño al niño. Pero estas situaciones Yotras similares ocurren por docenas en la vida cotidiana y se las puede observar. No hay razón para que estos estímulos no se empleen, por ejemplo, con chimpancés jóvenes.

crímenes, desorganización social, neurosis, lesiones cerebrales o situaciones crónicamente malas.

En nuestra sociedad, algunos adultos neuróticos son, en muchos aspectos, cornoel niño que se siente inseguro en su afán de seguridad, aunque en los primeros adopta una apariencia un tanto especial. Reaccionan a menudo a peligros desconocidos y psicológicos en un mundo que les parece hostil, abrumador y amenazante. Tales individuos siempre se comportan como si fuese inminente una gran catástrofe, es decir, suelen responder como a una emergencia. Sus necesidades de seguridad a menudo encuentran su expresión explícita en la búsqueda de un protector o de una persona más fuerte de la que puedan depender o, tal vez, de un Führer.

Puede ser útil describir al individuo neurótico en forma ligeramente distinta como una persona adulta que ha conservado sus actitudes infantiles hacia el mundo; de este modo, puede decirse que el adulto neurótico se comporta "como si" siempre tuviese miedo de recibir nalgadas o la desaprobación de su madre, ser abandonado por sus padres o de que le quiten el alimento. Es como si sus actitudes pueriles de reacción de temor y amenaza ante un mundo peligroso se hubiesen ocultado sin ser afectadas por los procesos de crecimiento y aprendizaje, y hoy pudiesen ser despertadas por cualquier estímulo que hiciera que un niño se sintiera en peligro y amenazado.P

La neurosis en que la búsqueda de seguridad adopta su forma más clara se encuentra en la neurosis obsesivo-eompulsiva. Los obsesivos-compulsivos intentan frenéticamente ordenar y estabilizar el mundo, de modo que nunca surjan peligros incontrolables, inesperados o desconocidos.P Se protegen con toda clase de ceremonias, reglas y fórmulas, para estar preparados contra toda posible contingencia y de modo que no puedan surgir nuevas eventualidades. Se asemejan mucho a los casos de lesión cerebral descritos por Coldstein.w que logran mantener el equilibrio evitando todo lo que les parezca extraño y poco familiar

12 No todas las personas neuróticas se sienten inseguras. La neurosis puede tener, en su centro, una sofocación de las necesidades de afecto y estima en una persona que esté generalmente segura.

13 A. H. Maslow y B. Mittelmann, *Principies of abnormal psychology*, Nueva York, Harper and Row, 1941.

14 Goldstein, *op. cit.*

y ordenando su restringido mundo er forma tan limpia, disciplinada y ordenada que puedan esperar todo 10 que pueda ocurrir. Tratan de disponer el mundo de modo que no pueda ocurrir nada inesperado (peligros). Y si acaso, no por culpa suya, llega a suceder algo inesperado, sufren una reacción de pánico, como si el hecho inesperado constituyera un peligro grave. Lo que podemos ver tan sólo como una preferencia relativa en la persona saludable, es decir, una preferencia por 10 familiar, se convierte en necesidad de vida o muerte en los casos anormales.

Necesidad de amor

Si están bastante satisfechas las necesidades fisiológicas y de seguridad, entonces surgirán las necesidades de amor, afecto y pertenencia a un grupo, y todo el ciclo ya descrito se repetirá con este nuevo centro. Ahora la persona sentirá, como nunca, la ausencia de amigos, de una novia, de una esposa o de tener hijos. Sentirá hambre de tener relaciones afectuosas con personas en general, a saber, de llegar a tener un lugar en su grupo, y se esforzará intensamente por alcanzar este objetivo. Deseará conseguir ese lugar más que nada en el mundo, y hasta podrá olvidar que en un tiempo, cuando tenía hambre, había desdeñado el amor.

En nuestra sociedad, el descuido de estas necesidades es el núcleo que más a menudo se encuentra en casos de mala adaptación y de una psicopatología más grave. El amor y el afecto, así como su posible expresión en la sexualidad, suelen ser considerados con ambivalencia, y suelen estar protegidos con muchas restricciones e inhibiciones. Prácticamente todos los teóricos de la psicopatología han considerado que el descuido de la necesidad de amor es básico en el cuadro de la mala adaptación. Por tanto, se han hecho muchos estudios clínicos de esta necesidad, y tal vez sepamos más acerca de ella que de ninguna otra, salvo de las fisiológicas."

Algo que debe subrayarse alUegar aquí es que amor no es sinónimo de sexo. El sexo se puede estudiar como necesidad puramente fisiológica. La conducta sexual ordinaria está multideterminada, es decir, determinada no sólo por las necesidades sexuales sino también por otras,

15 Maslow y Mittelmann, *011. cit.*

entre ellas, sobre todo por las necesidades de amor y de afecto. Tampoco debemos pasar por alto el hecho de que la necesidad de amor incluye dar y recibir amor.[16]

La necesidad de estima

En nuestra sociedad, todos (con unas cuantas excepciones patológicas) sienten la necesidad o el deseo de contar con un concepto de uno mismo estable y firmemente basado, de autorrespeto, autoestima y de la estima de los demás. Con autoestima firmemente basada queremos decir que se fundamenta en una capacidad real, un logro y el respeto de los demás. Estas necesidades se pueden clasificar en dos conjuntos subsidiarios. Son, primero, el deseo de fuerza, de éxito, de adecuación, de confianza frente al mundo y de independencia y Iibertad.'? En segundo lugar, tenemos lo que podemos llamar el deseo de reputación o prestigio (que definimos como respeto o estima de otros), reconocimiento, atención, importancia o apreciación." Estas necesidades han sido relativamente subrayadas por Alfred Adler y sus seguidores, y relativamente descuidadas por Freud y los psicoanalistas. Sin embargo, hoy se está manifestando una creciente apreciación de su importancia central.

La satisfacción de la necesidad de autoestima produce sentimientos de confianza, dignidad, fuerza, capacidad y adecuación de ser útil y necesario en este mundo. Pero el descuido de estas necesidades produce sentimientos de inferioridad, debilidad e impotencia. A su vez, estos

[16] Para más detalles, véase A. H. Maslow, "The dynamics of psychological security-insecurity", en *Characier and Pers.* 10, 1942, pp. 331-344, Y J. Plant, *Personalityand the cultural patiem*, Nueva York, Commonwealth Fund, 1937, cap. 5.

[17] No sabemos si este deseo particular es universal o no. La pregunta decisiva, de especial importancia hoy, es: "Los hombres esclavizados y dominados, ¿se sienten inevitablemente insatisfechos y rebeldes?" Podemos suponer, sobre la base de datos clínicos conocidos por todos, que un hombre que ha conocido la verdadera libertad (que no ha recibido una paga por abandonar la seguridad, sino que, en cambio, la edificó sobre la base de una adecuada seguridad), no permitirá fácilmente que se le quite. Pero no sabemos si esto puede decirse de la persona nacida en la esclavitud. Los hechos del próximo decenio deberán darnos una respuesta Véase un análisis de este problema en E. Frornm, *Escape from freedom*, Nueva York, Farrar and Rinehart, 1941.

[18] Tal vez el deseo de prestigio y respeto de los demás sea subsidiario del deseo de autoestima o confianza en uno mismo. La observación de los niños parece indicar que es así, pero los datos clínicos no apoyan semejante conclusión.

sentimientos hacen surgir un desaliento básico, o bien tendencias compensatorias o neuróticas. Si estudiamos neurosis traumáticas graves, lograremos apreciar la necesidad de una confianza propia básica, y comprender lo impotentes que las personas se sienten sin ella.'?

La necesidad de autorrealización

Aun si se satisfacen todas estas necesidades, a menudo (si no siempre) podemos esperar que pronto se desarrolle un nuevo descontento e inquietud a menos que la persona esté haciendo aquello para lo que más sirve. Un músico debe dedicarse a la música, un pintor debe pintar, un poeta debe escribir si no quiere acabar siendo infeliz. Lo que un hombre *pueda* ser, *debe* serlo. A esta necesidad podemos llamarla de autorrealización.

Este término, acuñado por Kurt Goldstein, se emplea en este ensayo en forma mucho más específica y limitada. Se refiere al deseo de completarse, es decir, la tendencia a realizar lo que se era en potencia. Podemos describir esta tendencia como el deseo de volverse más y más lo que se es, de volverse todo lo que se es capaz de ser.

Desde luego, la forma específica que tomarán estas necesidades varía mucho de una persona a otra. En una puede adoptar la forma del deseo de ser una madre ideal, en otra puede ser la de expresarse en el atletismo y en otra más puede expresarse en pintar cuadros o inventar. No es necesariamente un impulso creador, aunque en quienes tengan capacidades de creación adoptará esta forma

La 'clara manifestación de estas necesidades se basa en la anterior satisfacción de las necesidades fisiológicas, de seguridad, de amor y estimación. A la gente que ha satisfecho estas necesidades la llamaremos gente básicamente satisfecha, y de ellas esperamos la creatividad más plena (y más sana).[20] Dado que en nuestra sociedad las personas básica-

19 A. Kardiner, *The Traumatic Neuroses of Our Time*, Nueva York, Hoeber, 1941. Para un análisis más extenso de la autoestima normal, así como para informes de varios investigadores, véase A. H. Maslow, "Dominance, personality and social behavior in women", en *J. Soc. Psychol.* 10, 1939, pp. 3-39.

20 No hay duda de que la conducta creadora, como pintar, tiene como cualquier otra conducta en múltiples determinantes. Se la puede ver en las personas "innatamente creadoras", estén satisfechas o no, felices o infelices, hambrientas o insaciadas. También

mente satisfechas son la excepción, no sabemos mucho acerca de la autorrealización, ni experimental ni clínicamente. Y quedará allí como interesante problema por investigar [00.].

es claro que la actividad creadora puede ser compensadora, de mejoría o simplemente económica. Tengo la impresión (aún no confirmada), de que es posible distinguir los productos artísticos e intelectuales de personas básicamente satisfechas mediante una simple inspección En todo caso, también aquf debemos distinguir, de manera dinámica, la.propíajsonducta manifiesta de sus diversas motivaciones o propósitos.

XV. EL GOBIERNO ES DIFERENTE*

PAUL ApPLEBY

ES SUMAMENTE difícil identificar con claridad los factores que hacen distinto al gobierno de cualquier otra actividad de la sociedad. Sin embargo, esta diferencia es un hecho, y creo que es tan grande que la diferencia entre el gobierno y todas las demás formas de acción social es mayor que ninguna desemejanza que haya entre esas otras formas. Si no está dispuesto a reconocer este hecho, nadie podrá empezar a analizar los asuntos públicos con provecho o propósito serio.

ANÁUSIS DE LAS DIFERENCIAS

Algunas de las diferencias menos importantes en general sí se reconocen y aceptan. Por ejemplo, el público reconoce sin gran reflexión o duda que un buen jurista no será por necesidad un buen juez. Alcanza a verse de manera vaga (salvo quienes han prestado atención especial al asunto) que la función de un juez, aunque tenga que ver con el derecho, earnuy distinta de la función del abogado. Los abogados tratan situaciones específicas, de acuerdo con los intereses de sus clientes, salvo para hacer los ajustes necesarios a consideraciones jurídicas, éticas y de relaciones públicas. Tener una sociedad integrada en exclusiva por personas que pensaran como abogados y clientes, por bien intencionados que fueran, sería claramente impráctica, si no imposible. También necesitamos personas que piensen y actúen como jueces. Sin embargo, muchos de nosotros no reconocemos la necesidad de contar con personas que piensen y actúen como funcionarios de gobierno. Llevar a un excelente abogado a presidir un tribunal no garantizaría a la sociedad ni siquiera un juez medianamente bueno, No menos patente debe ser que personas con

* Tomado de *Big Democracy*, de Paul H. Appleby, Copyright © 1945, Y renovado en 1973 por Paul H. Appleby. Se reproduce con autorización de Alfred A. Knopf, Inc.

magníficos antecedentes en la empresa privada no necesariamente serán competentes funcionarios de gobierno.

En ambos casos, en particular en los niveles inferiores, se hace una cierta corrección automática por medio de la autoselección que limita el número de errores crasos en los nombramientos. Muchos abogados no se sienten atraídos al tribunal. Este desinterés suele reflejar alguna condición que les falta. Si se les ofreciera la oportunidad de ser nombrados miembros de un alto tribunal, tal vez el pensar en el honor y el prestigio tendería a superar otras consideraciones. Pero, en general, los gustos e intereses individuales aportan pruebas materiales de su preparación y desempeñan un papel positivo en el proceso de selección. Y así también ocurre en el proceso de selección de personal para el gobierno. En periodos ordinarios, muchas personas sienten poca inclinación por ingresar en el gobierno, mientras que otras se sienten poderosamente atraídas hacia él. Estas inclinaciones y renuencias son factores importantes y a veces decisivos para determinar el resultado general. En cambio, en épocas extraordinarias entran en juego nuevos factores como el patriotismo, la sed de aventura u otras consideraciones, haciendo que un número proporcionalmente mayor de personas aspire a ocupar cargos en el servicio público. Por razón de temperamento, visión y experiencia, muchas de ellas quedarán en definitiva descalificadas para el trabajo gubernamental. Otras serán aprobadas sólo como consejeros. En el gobierno se convierten en técnicos: expertos en empresas no gubernamentales específicas. En términos generales, los que normal y constantemente no sienten un gran interés por el gobierno no serán buenos prospectos. En general, cuanto más hayan triunfado en campos no gubernamentales, más habrán desarrollado intereses y hábitos de pensamiento que los harán inapropiados para el gobierno. Desde luego, las distinciones más delicadas y difíciles se relacionan con los cargos más elevados. Ahí, desde luego, nunca podrían bastar el patriotismo, la laboriosidad y la inteligencia, así como tampoco se les podría aceptar como normas adecuadas para seleccionar candidatos al tribunal entre las filas de los abogados o generales para el ejército entre las filas de los civiles.

Se reconoce que en el gobierno hay muchos puestos en que ciertas personas pueden trabajar tan bien como lo harían fuera de él. Esto puede decirse sobre todo de los cargos inferiores, como fregonas de pisos, ascensoristas, mensajeros, empleados y mecanógrafas. Sin embargo, aun con respecto a éstos existen incontables ejemplos en que el emplea-

do trabaja para el gobierno porque definitivamente prefiere el empleo público y en que esa preferencia ha servido al interés público. El público se sentiría agradecido y conmovido si lo supiera. Y algún día así será, pues tarde o temprano el interés propio, junto con un sentido de justicia, hará que el público se preocupe mucho más de lo que hoy se preocupa por las actitudes desdeñosas hacia los empleados y burócratas que ocupan puestos humildes en el gobierno.

Sin embargo, el gobierno no es distinto simplemente con respecto al personal. El temperamento y la actitud de un juez no constituyen una base sólida para comprender el carácter y el funcionamiento de nuestro sistema judicial. Los tribunales no sólo son grupos de jueces. Tampoco son, sencillamente, una sucesión de procedimientos judiciales. Se necesita todo esto y algo más para constituir un *sistema* judicial. De ahí la importancia de las actitudes populares con respecto a lo que se espera de un juez. Todas estas cosas, expresadas en buenos jueces individualmente seleccionados, son esenciales para contar con una judicatura eficiente. Y así ocurre en el gobierno en general. También es un *sistema,* y no se podrá comprender el sistema salvo en función de los propios empleados públicos, de su propio concepto de sus puestos y de las actitudes del público acerca de lo que se requiere de nuestros servidores civiles. Unidos estos elementos son lo que hace del gobierno un sistema pues, en combinación, abarcan lo que llamamos burocracia.

Lo que se necesita para ser juez difiere de lo que se necesita para ocupar otros puestos gubernamentales, porque sus funciones difieren. No obstante, incluso esas capacidades pueden emplearse para ilustrar una distinción fundamental entre las tareas gubernamentales y las no gubernamentales. En el habla común, solemos referirnos al "temperamento jurídico". También podríamos referirnos al temperamento gubernamental, pero el temperamento me parece menos satisfactorio, como común denominador, que la actitud. Por tanto, hablaré de la "actitud gubernamental".

LA IMPORTANOA DE lAS AC1TfUDES

A mi parecer, nadie puede servir al público como deben servirlo los funcionarios. del gobierno, a menos que tenga una actitud de interés público, con ciertas características especiales. La labor de llevar adelante un gobierno incluye acción. Por muchos estudios que también se hayan

requerido, el gobierno, en último análisis, es acción, acción organizada. Quienes ocupen los altos puestos deben tener el sentido de la acción. Deben tener el sentido de la necesidad de tomar decisiones para que se hagan las cosas. Deben ser capaces de organizar los recursos, sean de personal, material o información, de modo que la consideración de los objetivos se convierta en realizaciones.

Lo que hemos dicho con referencia a la acción es bien conocido en el campo de los negocios, no menos que en el gobierno. Podríamos decir que he hecho el retrato del ejecutivo, en particular del ejecutivo de gran empresa. Pero lo que hasta aquí he dicho por sí mismo no es más adecuado para hacer a un administrador del gobierno que el conocimiento de la ley baste para capacitar a un juez. Aun con patriotismo y celo, el ejecutivo de empresa más capaz del país podría resultar un lamentable fracaso en el gobierno. De hecho, en realidad muchas de tales personas fallan en el gobierno. Sin embargo, la prensa suele tratarlos con benevolencia especial, y su prestigio suele ser tan grande que el público raras veces se entera de su fracaso. De manera extraña, fueron llamados al gobierno por razones más políticas que lo opuesto, como comúnmente se supone. Con frecuencia se les nombra para ocupar cargos oficiales como medio de obtener un apoyo adicional a la acción del gobierno. O bien se les busca por su prestigio, el cual, puesto que el gobierno tiene la tarea de mantener y de desarrollar la unidad política, siempre es un factor digno de consideración.

Este sentido para la acción y esta capacidad de organizar recursos para la acción, desde luego, se asemejan a los correspondientes talentos que son esenciales en los ejecutivos no gubernamentales. Hay ejecutivos de empresas que pueden servir bien al gobierno, y a la inversa. Pero así como hay buenos ejecutivos de empresas que no pueden desempeñarse bien en el gobierno, también es cierto que algunos ejecutivos gubernamentales, capaces de administrar con distinción los asuntos públicos, probablemente fracasarían si fuesen transferidos a la empresa privada.

Resulta instructivo observar que importantes hombres de negocios que han heredado enormes intereses empresariales parecen, en general, más aptos para el servicio del gobierno que los miembros de la variedad del "hombre hecho por sí mismo". Esto quizá-se deba al desarrollo de una actitud especial de. responsabilidad pública, inculcada por unos padres que fueron especialmente concienzudos o se preocuparon por lo que esa riqueza heredada podría hacer a sus hijos. También puede.de-

rivarse de algún estímulo especial al autocuestionamiento y a la reflexión impuesta por su situación privilegiada, entre jóvenes especialmente responsables. O acaso sea resultado de que pudieron o se vieron obligados a enfrentarse a sus asuntos en términos más *generales,* es decir, concentrándose menos en el objetivo ordinario de administrar las cosas, y pensando siempre en las utilidades y rendimientos del mes.

Muchos hombres de empresa, sobre todo de la clase del "que se hizo a sí mismo" tienen la desventaja, para el servicio del gobierno, de ser como *primas donnas,* con fuertes personalidades muy poco adaptables a situaciones distintas de las que han llegado a dominar. Esto también puede decirse, desde luego, de algunos tipos de políticos dinámicos, que son excelentes como portavoces, pero incapaces de funcionar como administradores. Al parecer es posible decir, tanto de los hombres de empresa como de los políticos, que la difusión de su actividad -su participación en más de un campo, de preferencia en mucho más de uno- tiene que ver con su capacidad de *administrar* organizaciones gubernamentales. Los políticos tienen que tomar inevitablemente más consideraciones; sus estímulos suelen ser más vastos. ASÍ, cualquiera que tenga inclinaciones políticas con experiencia organizativa y ejecutiva será un magnífico prospecto para triunfar como funcionario público, por la razón de que, casi inexorablemente, se habrán desarrollado en él cierta amplitud de visión y una actitud hacia el interés público.

CÓMO VEN LAS EMPRESAS AL GOBIERNO

Tal vez sea infortunado, pero no obstante es un hecho que a causa de factores que están más allá de su dominio, ninguna industria puede realizar sus propias aspiraciones sociales. También es cierto que ninguna industria puede considerar el interés público igual que el interés industrial. Ésa no puede ser su función; debe tener una diferente, más estrecha. Los gobiernos existen precisamente por la razón de que existe la necesidad de tener en la sociedad personas especiales, encargadas de la función de promover y proteger el interés público.

En las personas suele desarrollarse un sentido de responsabilidad respecto de las funciones de las que oficialmente están a su cargo. Las personas ordinarias que ingresan en el gobierno tienden a desarrollar cierto grado especial de responsabilidad pública. Sin embargo, como

todos sabemos, hay grandes diferencias a este respecto. La larga concentración en otras funciones hace que muchas personas no sean aptas para el servicio del gobierno. Yo he visto en el gobierno a veintenas de hombres de negocios que no pudieron advertir las diferencias que hay entre el gobierno y las empresas. Sin ser venales, algunos creían que sus puestos en el gobierno sólo eran un privilegio especial, como por ejemplo ser primo de un agente de compras. Otros más tenían la idea fija de que la mejor manera de promover el bienestar público sería ayudar a las empresas privadas y, en consecuencia, suponían que hacer favores a tales empresas era su muy sencillo deber gubernamental.

Sin embargo, la empresa misma no opina así en su actitud general hacia el gobierno. En todas las cosas, aparte de las que se hacen en provecho propio, una empresa espera que el gobierno se deje guiar por el punto de vista del interés público. La brevedad de las noticias cablegrafiadas a veces pone esas cosas más en claro que los informes más extensos de noticias en la misma ciudad. Consideremos, por ejemplo, este despacho del número de París del *New York Herald-Tribune* para el añade 1934:

Inversionistas y banqueros apoyan la política de Roosevelt

> White Sulphur Springs, W. Va., 31 de octubre: La Convención de la Asociación de Banqueros Inversionistas, reunida aquí, ofreció hoy todo su apoyo al presidente Roosevelt en su programa de recuperación.
>
> Se aprobó una resolución que declara que los miembros de la asociación estarían tras el presidente *en todas las medidas no destinadas a inuadir sus propios intereses.* Los banqueros ofrecieron a Roosevelt su *total apoyo, en particular en todos sus esfuerzos hechos en su faoor.*

Las cursivas son mías.

Dado que la mayor parte de las acciones gubernamentales afectan a otros más de lo que nos afectan en lo particular, todos deseamos que la acción gubernamental sea lo que necesita ser con respecto a otros mientras, desde luego, sea considerada con nosotros. El funcionario auténticamente gubernamental en una democracia llega a apreciar esto con el paso del tiempo. Bajo el efecto de las demandas y lamentaciones populares, llega a comprender que debe tratar de actuar de manera gubernamental, es decir, por medio de una acción que sea todo lo justa posible,

y tan uniforme como sea posible; que se pueda emprender y explicar públicamente.

EL CARÁCTER ESENCIAL DEL GOBIERNO

En términos generales, la función y la actitud gubernamentales tienen al menos tres aspectos complementarios que sirven para diferenciar al gobierno de todas las demás instituciones y actividades: gran alcance, impacto y consideración; responsabilidad pública; carácter político. Ninguna institución no gubernamental tiene la amplitud del gobierno. Nada de lo que hace el gobierno nacional en Nueva Inglaterra puede separarse de lo que hace en Nuevo México. Otras empresas pueden pasar por alto los factores que estén remotamente relacionados con sus propósitos principales, pero no así el gobierno de los Estados Unidos; se lo apoya, tolera o desecha sobre la base de un equilibrio que incluye la suma total de todo lo que hay en la nación. Ninguna otra institución tiene tanta responsabilidad pública. Ninguna acción emprendida o considerada por el gobierno de una democracia está inmune al debate, escrutinio o investigación públicos. Ninguna otra empresa tiene igual atractivo o preocupación para todos, depende tanto de todos o trata tan vitalmente esos intangibles psicológicos que reflejan las necesidades económicas y las aspiraciones sociales populares. Se reconoce que otras instituciones no están libres de política, pero el gobierno *es* política.

La administración del gobierno difiere de toda otra labor administrativa (en un grado que ni remotamente se comprende desde fuera) en virtud de su carácter público, por el modo en que está sujeta al escrutinio público y a la indignación pública. Un administrador que ingrese en el gobierno lo nota al punto y no dejará en adelante de notar el interés de la prensa y del público en cada detalle de su vida, su personalidad y su conducta. Este interés entra a menudo en detalles de acciones administrativas que en la empresa privada nunca preocuparían a nadie más que dentro de la organización. Cada empleado que se contrata, cada empleado que es degradado, transferido o destituido, toda calificación de eficiencia, toda asignación de responsabilidad, todo cambio de la estructura administrativa, toda conversaci6n y toda carta deben pensarse como causas de posible agitación, investigación o juicio públicos. Hay que considerarlo todo pensando en lo que cualquier empleado en cualquier parte haría, pues cada empleado puede estar formando un archivo de

cosas que podrían causar embarazo público. Cada empleado que pueda ser despedido es un enemigo potencialmente poderoso, pues puede llegar a la prensa y al Congreso con cualesquiera acusaciones que la perspectiva de su puesto pudiera darle. Los cargos de mal desempeño por parte de un funcionario de gobierno siempre son noticia, sin que importe quién hace la acusación, pues se ve a cualquier antiguo empleado como fuente de información autorizada e interna.

En la empresa privada, el mismo empleado quedaría desacreditado por el hecho mismo de ser destituido. Los empleados del gobierno son mucho menos que los empleados no gubernamentales, pero los casos de trabajadores del gobierno destituidos que llegan a los periódicos con denuncias contra sus antiguos jefes deben ser al menos mil veces más frecuentes. El empleado destituido siempre se siente ofendido. Pero mientras que uno destituido de un cargo privado le interesa poco a la prensa, en cambio la destitución de un empleado de un cargo público se considera como cuestión pública.

Esto no es decir que yo preferiría que no fuera así. Simplemente estoy llamando la atención hacia esto que, como hecho, diferencia mucho al gobierno de la empresa privada. Pero el público hará bien, al juzgar tales informes, en considerarlos en perspectiva, con situaciones similares no ventiladas en campos no gubernamentales.

Por estas circunstancias, cada ejecutivo gubernamental vive y actúa y se encuentra en presencia de "dinamita pública". Cada una de sus acciones está influida por esta condición, sea antes o después de una explosión.

En el gobierno se gastan cada año millones de dólares por esta situación, millones que no se habrían gastado en las organizaciones privadas. En sentido estrecho, por tanto, el gobierno tiende a ser menos eficiente a causa de su naturaleza pública. Pero, dado que el gobierno actúa más en interés público por tal atención y escrutinio especiales, su efecto neto consiste en hacerlo más eficiente en relación con su propósito central.

Como ejemplo del modo en que los empleados resentidos causan gastos de millones de dólares por año, permítaseme citar el caso de un hombre a quien nunca he visto, pero cuyas actividades tuve ocasión de seguir durante todo un decenio. En todo este periodo (y también en los 10 años anteriores), realizó una continua serie de campañas contra media docena de los mejores ejecutivos del gobierno. Hablaba, en persona y continuamente, con los escritores de las columnas de chismes. Escribía

al director de la Oficina del Presupuesto, a otros funcionarios y adrninistrativos y a miembros del Congreso. Hizo cientos de acusaciones de mala conducta, ninguna de ellas justificada. Sin embargo, cada una tenía que ser minuciosamente investigada y había que hacer informes. Sus superiores no querían despedirlo por comunicarse con miembros del Congreso, porque hacerlo quizá habría convencido a los congresistas hostiles de la verdad de sus acusaciones. Costó al gobierno cientos de veces más que su salario, y se quedó en su puesto hasta llegar a la edad del retiro.

El carácter público de la empresa gubernamental establece, así, una gran diferencia en la disciplina organizativa Los empleados del gobierno a menudo hablan de su trabajo con otros en una forma que haría que fuesen despedidos de inmediato si estuviesen en la nómina de una empresa privada. La prensa y el público esperan y fomentan ese tipo de habladurías. Los ejecutivos de negocios que ingresan en el gobierno sin estar preparados para esa situación a menudo encuentran muy difícil adaptarse a ella. Sin embargo, cierta adaptación constituye una necesidad absoluta.

En términos generales, cuanto mayor sea una empresa, más compleja será. Alguien de fuera podría fácilmente desorientarse en cualquiera de sus campos de operación: materias primas, ventas, producción, relaciones laborales, finanzas y administración. No obstante, en relación con el gobierno de los Estados Unidos hasta la empresa más grande parecería pequeña y sencilla. Y cuanto más grandes empresas tengamos, más complejo se volverá el gobierno. Éste, al tratar de una manera u otra con casi todo, exige a sus funcionarios superiores una competencia especial para llevar las relaciones entre todas las variadísimas y poderosas fuerzas, actividades y elementos del país. En la cumbre, la tarea consiste en administrar las relaciones entre las complejas partes de toda la nación, en dar forma y liderazgo a la vida de todo el pueblo. A ese nivel, se trata de un arte: el arte de la política. Sólo un político puede ser presidente. El presidente debe saber de economía, pero no debe actuar como economista; necesita saber de jurisprudencia, pero no deberá actuar como abogado; debe saber de empresas, pero su función no será la de un hombre de empresa; necesita conocimientos sociales, pero no debe actuar como sociólogo; necesita saber de investigaciones, pero no deberá actuar como científico; necesita saber de agricultura, trabajo y finanzas, pero no debe actuar como agricultor, trabajador o banquero. Deberá

saber de todo esto *en términos generales* para comprender de política; su éxito o fracaso como presidente dependerá de cómo actúe como político. En su mejor aspecto, la política es el arte de gobernar.

El arte del estadista -el gobierno- es distinto de todas las demás profesiones porque es más vasto que ningún otro en el campo de la acción. Un pensamiento y una emoción puramente especulativos pueden cubrir una vasta gama, pero aun de esto se puede dudar pues el gobierno también debe preocuparse por los excesos intelectuales y emocionales. El gobierno es distinto porque debe tener en cuenta todos los deseos, necesidades, acciones, pensamientos y sentimientos de 140 millones de personas. El gobierno es distinto, porque gobierno es política.

XVI. LOS PROVERBIOS DE LA ADMINISTRACIÓN*

HERBERT A. SIMON

UN HECHO acerca de los proverbios, que facilita el citarlos, es que casi siempre aparecen en parejas mutuamente contradictorias. "¡Mira antes de saltar!", pero, "El que duda, está perdido".

Esto es, a la vez, una ventaja y un grave defecto, lo que depende del uso que queramos dar a los proverbios en cuestión. Si se trata de racionalizar algo que ya ha ocurrido o de justificar una acción ya decidida, los proverbios son ideales. Como a nadie le cuesta trabajo encontrar uno que pruebe su argumento —o el punto precisamente contradictorio, para el caso— resultan de gran ayuda para la persuasión, el debate político y todas las formas de retórica.

Pero cuando alguien trata de emplear proverbios como base de una teoría científica, las cosas se complican. No es que las proposiciones expresadas por los proverbios sean insuficientes; antes bien, lo malo es que prueban demasiado. Una teoría científica debe decir lo que es cierto, pero también lo que es falso. Si Newton hubiese anunciado al mundo que las partículas de materia ejercen atracción o repulsión mutuas, no habría añadido mucho a nuestro conocimiento científico. Su aportación consistió en mostrar que se ejercía atracción, y en anunciar la ley precisa que le gobierna.

La mayor parte de las proposiciones que integran el cuerpo de la actual teoría administrativa comparten, por desgracia, este defecto de los proverbios. Casi para cada principio podemos encontrar uno contradictorio, no menos plausible y aceptable. Y aunque los dos principios de la pareja conduzcan a recomendaciones de organización exactamente

opuestas, no encontraremos nada que nos indique cuál es el que debemos aplicar.'

El propósito de este ensayo es fundamentar la vasta crítica de la teoría administrativa y hacer algunas sugerencias -tal vez menos concretas de lo que debieran ser- sobre cómo resolver el dilema hoy existente.

ALGUNOS PRINOPIOS ADMINISTRATIVOS ACEPTADOS

Entre los principios más comunes que aparecen en la bibliografía sobre la administración encontramos éstos:

i) La eficiencia administrativa aumenta por una especialización de la tarea entre el grupo.

ii) La eficiencia administrativa aumenta si se dispone a los miembros del grupo en una determinada jerarquía de autoridad.

iii) La eficiencia administrativa aumenta si se limita el alcance del control, en cualquier punto de la jerarquía, a un número pequeño.

iv) La eficiencia administrativa aumenta si se agrupa a los trabajadores, con propósitos de control, según *a)* propósito, *b)* proceso, c) clientela, *d)* lugar. (En realidad, ésta es una elaboración del primer principio, pero merece ser analizada por separado.)

Dado que esos principios parecen relativamente sencillos y claros, diríase que su aplicación a problemas concretos de la organización administrativa sería concreta, y que su validez podría someterse con facilidad a la prueba empírica. Sin embargo, no parece ser el caso. Para mostrar por qué no, habrá que considerar, uno por uno, los cuatro principios que acabamos de enumerar.

Especialización

Se supone que la eficiencia administrativa aumentará, si aumenta la especialización. Pero, ¿quiere decir que *cualquier* aumento de la especialización aumentará la eficiencia? De ser así, ¿cuál de las opciones siguientes es la aplicación correcta del principio en un caso particular?

1 Para que no se crea que esta deficiencia es peculiar de la ciencia -o del "arte"- de la administración, se deberá señalar que casi todas las teorías psicológicas &eudianas, así como algunas teorías sociológicas comparten la misma dificultad.

i) Se debe poner en vigor un plan de atención médica, por el cual se asignarán enfermeras a cada distrito que se encargarán de la atención médica dentro de ese distrito, incluyendo exámenes en escuelas, visitas domiciliarias a niños en edad escolar y atención a la tuberculosis.

ii) Se debe poner en vigor un plan médico funcional, por el cual se asignarán diferentes enfermeras a los exámenes en escuelas, visitas domiciliarias a escolares y atención a la tuberculosis. El actual método de atención generalizada por distritos impide el desarrollo de capacidades especializadas en los tres programas, sumamente diversos.

Ambas disposiciones administrativas satisfacen el requisito de especialización: la primera aporta una especialización por lugar; la segunda, la especialización por funciones. El principio de especialización no ayuda en absoluto al elegir entre ambas opciones.

Parece ser que la sencillez del principio de especialización es engañosa, una sencillez que oculta ciertas ambigüedades fundamentales, pues la "especialización" no es condición de administración eficiente; es característica inevitable de todo esfuerzo de grupo, por muy eficiente o ineficiente que ese esfuerzo sea. La especialización significa, sencillamente, que diferentes personas están haciendo distintas cosas, y puesto que es físicamente imposible que dos personas estén haciendo la misma cosa en el mismo lugar y al mismo tiempo, dos personas siempre están haciendo diferentes cosas.

Por tanto, el verdadero problema de la administración no consiste en "especializar", sino en especializarse de esa manera en particular y según lineamientos particulares que conduzcan a la eficiencia administrativa. Pero, al refrasear así este "principio" de administración, se ha revelado con claridad su ambigüedad fundamental: "La eficiencia administrativa aumenta por una especialización de la tarea entre el grupo, en la dirección que conduzca a una mayor eficiencia". Después de examinar otros dos principios de la administración, seguiremos analizando la opción entre bases de especialización que compiten entre sí.

La unidad de mando

Se supone que la eficiencia administrativa aumenta si se coloca a los miembros de la organización en una determinada jerarquía de autoridad, con objeto de mantener la "unidad de mando".

El análisis de este "principio" exige un claro entendimiento de lo que significa el término *autoridad.* Puede decirse que un subordinado acepta una autoridad cada vez que permite que se guíe su conducta por una decisión tomada por otro, aparte de su propio juicio y de los méritos de esa decisión.

En un sentido, el principio de unidad de mando, como el principio de especialización, no se puede violar, pues es físicamente imposible que un hombre obedezca dos órdenes contradictorias: eso es lo que significan "órdenes contradictorias". Puede suponerse que si la unidad de mando es un principio de administración, debe afirmar algo más que esta imposibilidad física. Tal vez afirme esto: que es indeseable colocar a un miembro de una organización en un puesto en que reciba órdenes de más de un superior. Este es evidentemente el significado que Gulick atribuye al principio cuando dice:

> No se debe perder de vista la importancia de este principio en el proceso de co-ordinación y de organización. Al formar una estructura de co-ordinación, a menudo resulta tentador colocar a más de un jefe sobre el hombre que está haciendo el trabajo y que tiene más de una relación, Hasta un filósofo de la administración tan grande como Taylor cayó en este error al asignar sobrestantes separados para enfrentarse a la maquinaria, el material, la rapidez, etc., cada uno con autoridad para dar órdenes directas al obrero individual. La rígida adhesión al principio de unidad de mando puede tener sus absurdos; sin embargo, éstos no son importantes en comparación con la segura confusión, ineficiencia e irresponsabilidad que surgen de la violación del principio.[2]

Ciertamente el principio de la unidad de mando, interpretado así, no se puede criticar por falta de claridad o por alguna ambigüedad. La anterior definición de autoridad debe ofrecernos una clara prueba para saber si se está observando dicho principio en una situación concreta. La auténtica falla de este principio es que resulta incompatible con el principio de especialización. Uno de los usos más importantes que se dan a la autoridad en una organización consiste en crear una especialización en la tarea de tomar decisiones, de modo que cada decisión se toma en un punto de la organización donde se pueda tomar más exper-

2 Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization", en Luther Gulick y L. Urwick (comps.), *Papers on the Science of Administration,* Institute of Public Administration, Columbia University, 1937, p. 9.

tamente. Como resultado, el uso de la autoridad permite que las decisiones sean tomada por mejores expertos de lo que sería posible si cada empleado tuviese que tomar por sí solo todas las decisiones de las que depende su actividad. El bombero particular no decide si debe emplear una manguera de dos pulgadas o un extintor de incendios. Lo deciden por él sus jefes, que le comunican la decisión en forma de orden.

Sin embargo, si se observa la unidad de mando en el sentido que le da Gulick, la decisión de una persona en cualquier punto de la jerarquía administrativa estará sometida a influencias por conducto de un solo canal de autoridad. Y si sus decisiones son de una índole que requiera el conocimiento del experto en más de un campo del conocimiento, entonces habrá que confiar en que los servicios de asesoramiento e información aporten aquellas premisas que se encuentran en un área no reconocida por el modo de especialización de la organización. Por ejemplo, si en un departamento escolar un contador es subordinado de un educador, y si se observa la unidad de mando, entonces el departamento de finanzas no podrá enviarle órdenes directas con respecto a los aspectos técnicos y contables de su labor. De manera similar, el director de vehículos de motor en el departamento de obras públicas será incapaz de emitir órdenes directas sobre el cuidado del equipo del motor al simple camionero.>

Gulick, en el planteamiento que hemos citado, señala claramente las dificultades con las que se tropezará si no se observa la unidad de mando. Es casi seguro que esto, cause cierta irresponsabilidad y confusión. Pero tal vez éste no sea un precio excesivo por la mayor calidad de las decisiones. Lo que se necesita para decidir la cuestión es un principio de administración que nos permita sopesar las ventajas relativas de los dos cursos de acción. Pero ni el principio de unidad de mando ni el principio de especialización ayudan a resolver la controversia; simplemente se contradicen uno al otro, sin indicar algún procedimiento que resuelva la contradicción.

Si se tratara de una controversia puramente académica – y si en general se conviniera y se hubiese demostrado que se debe mantener la unidad de mando en todos los casos, aun con cierta falta de calidad- se podría afirmar que en caso de conflicto entre los dos principios, debía prevalecer la unidad de mando. Pero la cuestión dista mucho de estar

3 Este punto es analizado en Herbert A. Símon, "Decision-Making and Administrative Organization", en *Public Administration Review*, 4, pp. 20-21, invierno de 1944.

clara, y puede haber expertos en ambos bandos de la controversia. En favor de la unidad de mando se pueden citar las palabras de Gulick y de otros.[4] En favor de la especialización están la teoría de Taylor de la supervisión funcional, la idea de Macmahon y Millett de la "supervisión doble" y la práctica de supervisión técnica en toda organización militar.[5]

Puede ser, como lo afirma Gulick, que el concepto de Taylor y de esos otros esté en un "error". Pero aun así nunca se ha mostrado ni publicado la prueba de que lo sea, aparte de ciertos argumentos heurísticos como el citado. Se nos deja ante la opción entre teóricos igualmente eminentes de la administración, y sin ninguna evidencia para tomar esa decisión.

Los testimonios de que disponemos acerca de la verdadera práctica administrativa parecerían indicar que la necesidad de especialización ha recibido prioridad, en alto grado, sobre la necesidad de unidad de mando. En realidad, no es exagerado decir que la unidad de mando, en el sentido de Gulick, nunca ha existido en ninguna organización administrativa. Si un funcionario de línea acepta las regulaciones de un departamento de contabilidad con respecto al procedimiento necesario para hacer requisiciones, ¿podrá decirse que en esta esfera él no está sometido a la autoridad del departamento de contabilidad? En cualquier situación administrativa, la autoridad es por zonas, y mantener que esta división no contradice el principio de unidad de mando exige una definición de la autoridad muy diferente de la que hemos empleado aquí. Este sometimiento del funcionario de línea al departamento de contabilidad no es diferente, en principio, de la recomendación de Taylor de que en cuestión de programación de trabajo, un obrero esté sometido a un sobrestante, y en cuestión de operación de máquinas, a otro.

Tal vez el principio de unidad de mando sea más defendible si se le reduce a lo siguiente: en caso de que entren en conflicto dos autoridades, debe haber una sola persona determinada a quien se espera que el subordinado obedezca; y las sanciones de la autoridad deben aplicarse contra el subordinado sólo para imponerle su obediencia a esa persona.

Si el principio de unidad de mando es más defendible cuando se

[4] Gulick, *op. cit.*, p. 9; L. D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan Co., 1939, p. 45.

[5] Frederick W. Taylor, *Shop Management*, Harper and Bros., 1922, p. 99; Macmahon, Millett y Ogden, *The Administration of Federal Work Relief*, Public Administration Service, 1941, pp. 265-268; y L. Urwick, que describe la práctica del ejército británico en "Organization as a Technical Problem", en Gulick y Urwick, *op. cit.*, pp. 67-69.

plantea en esta forma limitada, también resuelve menos problemas. En primer lugar, ya no requiere (salvo para resolver conflictos de autoridad) una sola jerarquía de autoridad. Por consiguiente, deja sin respuesta la importantísima pregunta de cómo deberá dividirse en zonas la autoridad en una organización particular (es decir, los modos de especialización) y por medio de qué canales se deberá ejercer. Por último, hasta este estrecho concepto de unidad de mando entra en conflicto con el principio de especialización, pues cuando ocurran desacuerdos y los miembros de la organización regresen a las líneas formales de autoridad, entonces sólo aquellos tipos de especialización que estén representados en la jerarquía de la autoridad podrán imponerse en una decisión. Si el funcionario encargado de preparar a los demás miembros de una ciudad sólo ejerce una supervisión funcional sobre el que prepara a la policía, entonces en caso de desacuerdo con el jefe de policía, el conocimiento especializado de los problemas policiacos determinará el resultado, en tanto que el conocimiento especializado de los problemas de entrenamiento quedará subordinado o será pasado por alto. Que esto en realidad ocurre lo demuestra la irritación que expresan los supervisores funcionales por su falta de autoridad para aplicar sanciones.

El alcance del control

Se supone que la eficiencia administrativa se mejora si el número de subordinados que informan directamente a cualquier administrador, se limita a un número pequeño, digamos, de seis. Este concepto de que el "alcance del control" debe ser estrecho se afirma confiadamente como al incontrovertible tercer principio de la administración. Los habituales argumentos de sentido común para restringir el alcance del control nos son ya familiares y no tenemos que repetirlos. Lo que no se reconoce tan generalmente es que se puede plantear un proverbio de la administración contradictorio, el cual, aunque no tan familiar como el principio y el alcance del control, puede encontrar apoyo en argumentos no menos plausibles. El proverbio en cuestión es el siguiente: la eficiencia administrativa aumenta si se mantiene al mínimo el número de niveles jerárquicos por los cuales tiene que pasar un asunto antes de que se actúe en él.

Este último proverbio es una de las normas fundamentales que guían

el análisis administrativo en la labor de simplificación de procedimientos. Sin embargo, en muchas situaciones los resultados que produce este principio entran en contradicción directa con los requisitos del principio del alcance del control, el principio de la unidad de mando y el principio de especialización. Nuestro actual análisis trata del primero de estos conflictos. Para mostrar la dificultad, presentaremos dos propuestas diferentes para la organización de un pequeño departamento de salud: uno de ellos basado en la restricción del alcance del control, y el otro en la limitación del número de niveles organizativos:

i) La actual organización del departamento coloca una carga administrativa sobre el funcionario de salubridad, en razón de que los 11 empleados del departamento le informan directamente a él y porque, además, parte del personal carece de la adecuada preparación técnica. Por consiguiente, los tratamientos clínicos de enfermedades venéreas y otros detalles exigen demasiada atención personal del funcionario de salubridad.

Ya se ha recomendado que al funcionario médico propuesto se le encarguen las clínicas de enfermedades venéreas y del pecho y toda la labor de higiene infantil. Además, se recomienda que uno de los inspectores sea nombrado inspector en jefe y a él se le encarguen todas las actividades de inspección del departamento, y que una de las enfermeras sea nombrada jefa de enfermeras. Esto liberará al comisionado de la salud de considerables detalles y le dará mayor libertad para planear y supervisar el programa de salubridad en su conjunto, encargarse de la educación en salubridad y coordinar el trabajo del departamento con el de otras dependencias de la comunidad. Si así se organizara el departamento, aumentaría considerablemente la eficiencia de todos sus empleados.

ii) La actual organización del departamento genera ineficiencia y excesivo papeleo por el hecho de que interviene un nivel de supervisión innecesario entre el funcionario de salubridad y los empleados operativos, y que cuatro de los 12 empleados que han recibido mejor preparación técnica se dedican en gran parte a deberes administrativos. que significan mayores costos indirectos. Por consiguiente, hay retrasos innecesarios para obtener la aprobación del funcionario de salubridad en asuntos que requieren su atención, y demasiados asuntos piden una revisión tras otra.

Al funcionario médico hay que encargarle las clínicas de enfermeda-

des venéreas y del pecho, así como el trabajo de higiene infantil. Sin embargo, se recomienda que se supriman el puesto de inspector en jefe y el de jefa de enfermeras, y que los empleados que hoy ocupan estos puestos se encarguen de deberes regulares de inspección y de enfermería. Los detalles del programa de trabajo de que hoy se encargan estos dos empleados podrán quedar a cargo, más económicamente, del secretario del funcionario de salubridad y, puesto que en todo caso las cuestiones más generales de política siempre han exigido la atención personal del funcionario de salubridad, la supresión de estos dos puestos eliminará un trámite enteramente innecesario en la revisión, permitirá la expansión de los servicios de inspección y enfermería y cumplirá al menos un principio del programa recomendado de educación en salud. El número de personas que informarán directamente al funcionario de salubridad aumentará a nueve, pero dado que pocas cuestiones exigirán la coordinación de estos empleados, aparte de los programas de trabajo y cuestiones de política a los que ya nos hemos referido, este cambio no aumentará de manera importante su carga de trabajo.

El dilema es éste: en una gran organización con interrelaciones complejas entre sus miembros, un limitado alcance del control produce inevitablemente un excesivo papeleo, pues cada contacto entre los miembros de la organización debe hacerse hacia arriba, hasta llegar a un superior común. Si la organización es grande, esto exigirá llevar todas las cuestiones hacia arriba, pasando por varios niveles de funcionarios hasta que se tome una decisión, y luego nuevamente hacia abajo, en forma de órdenes e instrucciones: proceso engorroso y que requiere mucho tiempo.

La alternativa consiste en aumentar el número de personas que estén bajo las órdenes de cada funcionario, de modo que la pirámide llegue 'más rápidamente a su cúspide y con pocos niveles de intervención. Pero también esto produce una dificultad, pues si se exige que un funcionario supervise a demasiados empleados, se debilitará su control sobre ellos.

Si concedemos, pues, que tanto el aumento como la disminución del ámbito de control tienen algunas consecuencias indeseables, ¿cuál es el punto óptimo? Los partidarios de un limitado alcance del control han sugerido tres, cinco y 11 como números idóneos, pero en ninguna parte han explicado el razonamiento que les llevó al número particular seleccionado. Este principio, tal como lo plantean, no arroja ninguna luz

sobre este crucial asunto, lo que nos recuerda ciertos argumentos actuales acerca de las dimensiones apropiadas de la deuda nacional.

La organización por propósito, proceso, clientela y lugar

Se supone que la eficiencia administrativa aumenta si se agrupa a los trabajadores por *a)* propósito, *b)* proceso, c) clientela, o *d)* lugar. Pero, con base en el análisis de la especialización, es claro que este principio tiene una incongruencia interna, pues propósito, clientela, proceso y lugar son bases de organización que compiten entre sí, y en cualquier punto dado de división hay que sacrificar las ventajas de tres para obtener las ventajas de la cuarta. Por ejemplo, si los grandes departamentos de una ciudad se organizan de acuerdo con su propósito principal, de ahí se sigue que todos los médicos, todos los abogados, todos los ingenieros, todos los expertos en estadística no se encontrarán situados en un solo departamento, integrado exclusivamente por miembros de su misma profesión, sino que estarán distribuidos entre los diversos departamentos de la ciudad que necesiten de sus servicios. Con ello se perderán en parte las ventajas de la organización por proceso.

Algunas de estas ventajas se pueden recuperar mediante una organización basada en el proceso *dentro de* los principales departamentos. Así, puede haber una oficina de ingeniería dentro del departamento de obras públicas, o bien la junta de educación puede tener un servicio de salubridad escolar como importante división de su trabajo. Asimismo, en unidades más pequeñas, puede haber una división por área o por clientela; por ejemplo, el departamento de bomberos tendrá diversas estaciones separadas por toda la ciudad, mientras que un departamento de beneficencia podrá tener oficinas de admisión en varias localidades. Sin embargo, una vez más, estos grandes tipos de especialización no se pueden lograr simultáneamente, pues en cualquier punto de la organización deberá decidirse si la especialización en el siguiente nivel se logrará mediante una distinción de propósito principal, proceso principal, clientela o área geográfica.

Se puede ilustrar el conflicto mostrando cómo el principio de especialización por propósitos, conduciría a un resultado diferente de la especialización por clientela en la organización de un departamento de salubridad.

i) La administración de salubridad pública consiste en las siguientes actividades para la prevención de la enfermedad y el mantenimiento de condiciones saludables: 1) estadísticas vitales; 2) higiene infantil: programa de salubridad prenatal, maternidad, postnatal, infantil, preescolar y escolar; 3) control de enfermedades contagiosas; 4) inspección de leche, alimentos y medicinas; 5) inspección sanitaria; 6) servicios de laboratorio, y 7) educación en salud e higiene.

Una de las desventajas que padecen los departamentos de salubridad es que no tienen ningún control sobre la sanidad en las escuelas, pues ésta es actividad que corresponde a la junta de educación del condado, y hay poca o ninguna coordinación entre esa importantísima parte del programa de salubridad de la comunidad y el equilibrio del programa dirigido por la unidad de salud del condado y la ciudad. Se'recomienda que la ciudad y el condado entren en negociaciones con la junta de educación para la transferencia de toda la labor de sanidad escolar y para asignar ésta a la unidad conjunta de sanidad [...]

ii) Al moderno departamento escolar se le confía el cuidado de los niños durante casi todo el periodo en que se encuentran ausentes del hogar paterno. Tiene tres responsabilidades principales con ellos: 1) velar por la educación de su capacidad, impartirles conocimientos utilitarios y forman su carácter; 2) ofrecerles actividades de juego saludables fuera de las horas de clase, y 3) atender a su salud y asegurar que se cumplan las normas mínimas de nutrición.

Una de las desventajas con que han de trabajar las juntas escolares que, con excepción de los almuerzos escolares, la junta no tiene ningún control sobre la salud y nutrición de los niños, y hay poca o ninguna coordinación entre esta importantísima parte del desarrollo infantil y el resto del programa, que corre a cargo de la junta de educación. Se recomienda que la ciudad y el condado inicien negociaciones para la transferencia de toda la labor de sanidad para niños en edad escolar a la junta de educación.

Vuelve a plantearse aquí el dilema de elegir entre principios administrativos diversos e igualmente plausibles. Pero esta no es la única dificultad de nuestro caso/pues un estudio más detallado de la situación mostrará que hay ambigüedades fundamentales en los significados de los términos claves: "propósito", "proceso", "clientela" y "lugar".

El "propósito" se puede definir aproximadamente como el objetivo o

fin para el cual se efectúa cualquier actividad; el "proceso", como el medio para lograr un propósito. Así, se efectúan los procesos para alcanzar propósitos. Pero en general los propios propósitos se pueden disponer en algún tipo de jerarquía. Una mecanógrafa mueve los dedos para mecanografiar; mecanografía con objeto de reproducir una carta; reproduce una carta con objeto de que se responda a una pregunta. Así, escribir una carta es el propósito para el cual se mecanografía; mientras que escribir una carta también es el proceso por el cual se logra el propósito de contestar a una pregunta. De ahí se sigue que la misma actividad se puede describir como propósito o como proceso.

Esta ambigüedad queda fácilmente ejemplificada en el caso de una organización administrativa. Un departamento de sanidad concebido corno unidad, cuya tarea consiste en cuidar la salud de la comunidad, está organizado con un criterio de propósito; el mismo departamento concebido corno unidad que se vale de las artes médicas para realizar su trabajo está organizado con un criterio de proceso. Del mismo modo, un departamento de educación puede considerarse corno una organización con un propósito (educar), o como una organización con una clientela (los niños); el servicio de silvicultura, corno un proceso con un propósito (la conservación de los bosques), corno una organización con un proceso (administración de los bosques), una clientela (los leñadores y ganaderos que aprovechan los bosques públicos) o de un área (los bosques de propiedad común). Cuando se seleccionan ejemplos concretos de esta índole, las líneas de demarcación entre estas categorías se vuelven muy borrosas y, de hecho, confusas.

"La organización por un propósito principal", dice Gulick, "sirve para unir en un solo departamento a todos los que están esforzándose por prestar un servicio particular".[6] Pero, ¿qué es un servicio particular? La protección contra incendio, ¿es un propósito por sí solo o simplemente es una parte del propósito de seguridad pública? ¿O es una combinación de propósitos/que incluye prevenir y apagar incendios? Hemos de concluir que no existe cosa que pueda llamarse organización con un propósito u organización unifuncional (con un solo propósito). Lo que pueda considerarse corno una sola cuestión depende por completo del lenguaje y de las técnicas." Si nuestro idioma tiene un término general

[6] *Op. citt*, p. 21.

[7] Si esto es correcto, entonces todo intento por demostrar que ciertas actividades corresponden a un solo departamento por estar relacionadas con un solo propósito está

que cubre ambos subpropósitos, resulta natural pensar en ambos unidos con un solo propósito. Si falta semejante término, los dos subpropósitos se vuelven propósitos por derecho propio. Por otra parte, una sola actividad puede contribuir a varios objetivos. Pero, dado que son técnicamente (procesalmente) inseparables, la actividad es considerada como una sola función o propósito.

El hecho, ya mencionado, de que los propósitos forman una jerarquía, y que cada subpropósito contribuye a algún fin último y general, ayuda a poner en claro la relación entre propósito y proceso. "La organización de acuerdo con los grandes procesos", dice Gulick, "tiende a unir en un solo departamento a todos aquellos que están trabajando, valiéndose de una especial habilidad o tecnología, o que son miembros de una profesión deterrninada'I.f Consideremos una simple habilidad de esta índole: mecanografía. Mecanografiar es una actividad que pone en juego una coordinación de medio a fin de movimientos musculares, pero a un nivel muy bajo en la jerarquía entre medios y fines. El contenido de la carta mecanografiada es independiente de la habilidad que la produce. La habilidad consiste simplemente en la capacidad de oprimir la tecla de la letra *t* con rapidez cada vez que el contenido de la carta exija la letra *t*.

Vemos así que no hay una diferencia esencial entre un "propósito" y un "proceso" sino tan sólo una distinción de grado. Un "proceso" es una actividad cuyo propósito inmediato se encuentra en un nivel bajo en la jerarquía de los medios y fines, mientras que un "propósito" es una colección de actividades cuyo valor u objetivo orientador se encuentra en un alto nivel de la jerarquía de medios y fines.

Consideremos ahora "clientela" y "lugar" como bases de la organización. Estas categorías no están separadas en realidad del propósito, sino que son parte de él. Un planteamiento completo del propósito de un departamento de bomberos tendría que incluir el área que atiende: "reducir las pérdidas por incendio en las propiedades de la ciudad X". Los objetivos de una organización administrativa se redactan en términos del servicio que se va a prestar y del área a la que atenderá. Por lo general, el término *propósito* pretende referirse sólo al primer elemento, pero el segundo es un aspecto igualmente legítimo del propósito. Desde luego,

condenado al fracaso. Véase, por ejemplo, [ohn M. Gaus y Leon Wolcott, *Pualic Administratian and the U. S. Department 0/ Agricultllre,* Publie Administration Service, 1940.

8 *Op. cit.*, p. 23.

el área de servicio puede ser una clientela especificada así como un área geográfica. En el caso de una dependencia que trabaja por "turnos", el tiempo será una tercera dimensión del propósito: prestar un servicio determinado en un área dada (o a una clientela determinada) durante un periodo determinado.

Una vez aclarada así la terminología, la siguiente tarea consiste en reconsiderar el problema de especializar el trabajo de una organización. Ya no resulta legítimo hablar de una organización con un "propósito", una organización de "proceso", una organización de "clientela", o una organización de "área". La misma unidad puede caer en cualquiera de estas cuatro categorías lo que depende de la naturaleza de la unidad organizativa general de la que forma parte. Cualquier unidad que presta servicios médicos y de salud pública para niños en edad escolar en el condado de Multnomah puede considerarse como 1) una organización de "área", si forma parte de una unidad que presta los mismos servicios al estado de Oregon; 2) una organización de "clientela", si forma parte de una unidad que presta servicios similares a niños de todas las edades, o 3) una organización de "proceso" o de "propósito" (sería imposible decir cuál de las dos), si formara parte de un departamento de educación.

Es incorrecto decir que la oficina A es una oficina de proceso; lo correcto es decir que la oficina A es una oficina de proceso *dentro del* departamento X.[9] Esta última afirmación significaría que la oficina A incorpora todos los procesos de cierto tipo en el departamento X sin referencia a subpropósitos, subáreas o subclientelas especiales del departamento X. Ahora bien, resulta concebible que una unidad particular pueda abarcar todos los procesos de cierta índole, pero que estos procesos sólo estén relacionados con ciertos subpropósitos particulares del propósito del departamento. En este caso, el ya mencionado de la unidad de salud en un departamento educativo, la unidad quedaría especializada tanto por propósito como por proceso. La unidad de salubridad sería la única del departamento de educación que utilizara el arté (proceso) médico y se preocupara por la salubridad (subpropósito).

[9] Esta distinción está implícita en casi todo el análisis de la especíalízacíón hecho por Gulick. Sin embargo, ya que cita como ejemplos los departamentos de soltero que hay en una ciudad, y como habitualmente habla de "actividades de agrupamiento" y no de "dividir el trabajo", na siempre está claro el carácter relativo de estas categorías en su análisis (*op. cit.*, pp. 15-30).

Aun cuando se haya resuelto el problema del uso apropiado de los términos "propósito", "proceso", "clientela" y "área", los principios de administración no ofrecen una guía sobre cuál de estas cuatro bases -que compiten entre sí- de especialización es aplicable a una situación particular. El Comité Británico de Maquinaria del Gobierno no tiene dudas al respecto. Considera el propósito y la clientela como las dos posibles bases de organización, y pone toda su fe en el primero. Otros han mostrado igual seguridad al elegir entre propósito y proceso. El razonamiento que conduce a estas conclusiones inequívocas deja un tanto que desear. El Comité de Maquinaria del Gobierno nos ofrece este único argumento para su elección:

> Ahora bien, el resultado inevitable de este método de organización [por clientela] es una tendencia a la administración liliputiense. Es imposible que el servicio especializado que cada departamento tiene que prestar a la comunidad sea de tan alto nivel cuando su trabajo está limitado al mismo tiempo a una clase particular de personas y se extiende a cada variedad de servicio para ellas, como cuando el departamento se concentra en la prestación del servicio particular, tan sólo por aquel que lo solicite y vea más allá de los intereses de clases relativamente pequeñas.[10]

Las fallas de este análisis son obvias. En primer lugar, no se hace ni el menor intento por determinar cómo se reconocerá un servicio. Segundo, se supone sin ninguna prueba que, por ejemplo, una unidad de sanidad infantil en un departamento de bienestar infantil no podría ofrecer servicios de "tan alto nivel" corno la misma unidad si se encontrara situada en un departamento de salud. No se explica cómo el cambio de la unidad de un departamento a otro mejoraría o menoscabaría la calidad de su trabajo. En tercer lugar, no se establece ninguna base para resolver las reclamaciones en competencia del propósito y el proceso: ambos se funden en el ambiguo término "servicio". No necesitamos decidir aquí si el comité tuvo razón o no en su recomendación; lo importante es que la recomendación representó una opción, sin ninguna base lógica o empírica aparente, entre principios contradictorios de administración.

Ejemplos aún más notables de falta de lógica pueden encontrarse en casi-todos los análisis de propósito contra el proceso. Serían demasiado

10 *Reporl 01 me Machinery of Government Committee,* H.M. Stationery OfRce, 1918.

ridículas para citarlas si no se las empleara comúnmente en serios debates políticos y administrativos.

> Por ejemplo, ¿dónde se debe dar educación agrícola, en el Ministerio de Educación o en el de Agricultura? Eso depende de si deseamos que se enseñe la mejor agricultura, aunque quizá mediante métodos antiguos; o tal vez un estilo anticuado de agricultura, enseñado de la manera más moderna y convincente. La pregunta se responde por sí misma.U

Pero, ¿realmente se responde esta pregunta por sí misma? Imaginemos una oficina de educación agrícola encabezada, digamos, por un hombre de auténtica experiencia como investigador agrícola o como administrador de una escuela de agricultura, y con profesores cuyos antecedentes también apropiados. ¿Qué razón hay para creer que si fuese asignada a un Ministerio de Educación enseñaría una agricultura anticuada mediante métodos novísimos, mientras que si fuese asignada al Ministerio de Agricultura enseñarían una agricultura moderna mediante métodos caducos? El probleina administrativo de semejante oficina consistiría en enseñar la agricultura más moderna por los métodos más recientes, y resulta difícil ver cómo la ubicación departamental de la unidad afectaría el resultado. "La pregunta se responde por sí sola" exclusivamente si tenemos una fe casi mística en la potencia del cambio de oficinas como medio para redirigir las actividades de una.dependencía.

Estas contradicciones y antagonismos han recibido cada vez mayor atención de los estudiosos de la administración en los últimos años. Por ejemplo, Gulick, Wallace y Benson han mostrado ciertas ventajas y desventajas de los diversos modos de especialización, y han considerado las condiciones en que mejor se puede adaptar uno u otro modo.P Todo este análisis se ha efectuado al nivel teórico, en el sentido de que no se han empleado datos para demostrar la mayor eficiencia atribuida a los distintos modos. Pero aunque fuese teórico, el análisis ha carecido de una teoría. Puesto que no se ha formado un marco general dentro del cual efectuar el análisis, éste ha tendido a la unilateralidad lógica que caracteriza los ejemplos antes citados, o bien a quedar inconcluso.

11 Sir Charles Harris, "Decentralization", en *¡o"mal 01 Public Administration,* 3, pp. 117-233, abril de 1925.

12 Gulick, *op. cit.,* pp. 21-30; 5chyuler Wallace, *Federal Departmentalizntion,* Columbia University Press, 1941; George C. S. Benson, "International Administrative Organization", en *Pubdc Administratine Review,* 1, pp. 473-486, otoño de 1941.

El impasse *de la teoría administrativa*

Los cuatro "principios de administración" que hemos establecido al comienzo de este ensayo, han sido sometidos a un análisis crítico. Ninguno quedó en muy buen estado, pues en cada caso se encontró, en lugar de un principio inequívoco, un conjunto de dos o más principios mutuamente incompatibles, al parecer igualmente aplicables a la situación administrativa.

Más aún, el lector verá que las mismas objeciones pueden plantearse contra los habituales análisis de "centralización" contra "descentralización", los cuales suelen terminar, en efecto, en que "por una parte, es deseable la centralización de las funciones de toma de decisiones; por otra parte, hay ventajas definitivas en la descentralización".

¿Puede salvarse algo que resulte útil para la construcción de una teoría administrativa? A decir verdad, se puede salvar casi todo. La dificultad surgió de tratar como "principios de administración" las que en realidad sólo son normas para describir y diagnosticar situaciones administrativas. Dejar espacio para c1ósets ciertamente es importante al diseñar una buena casa. Sin embargo, una casa planeada sólo para obtener el máximo espacio para clósets -olvidándose de todas las demás necesidades- sería considerada, por decir poco, un tanto desequilibrada. De manera similar, la unidad de mando, la especialización por propósito y la descentralización son puntos que se deben considerar al planear una eficiente organización administrativa. Ninguno de estos puntos, por sí solo, tiene una importancia que baste como principio guía del analista administrativo. Al planear la organización administrativa, así como en su operación, la norma guía deberá ser la eficiencia general. Desventajas mutuamente incompatibles deben equilibrarse, así como un arquitecto sopesa las ventajas de añadir espacio para c1ósets contra las ventajas de tener una sala más grande.

Esta posición, si es válida, constituye una acusación contra muchos escritos actuales acerca de cuestiones administrativas. Como lo demuestran ampliamente los ejemplos citados en este capítulo, muchos análisis administrativos proceden seleccionando una sola norma y aplicándola a una situación administrativa para llegar a una recomendación; pero convenientemente se pasa por alto el hecho de que existen otras normas también válidas pero contradictorias, que podrían aplicarse con la misma razén pero con diferentes resultados. Un enfoque válido al estudio

de la administración exige que se identifiquen *todos* los criterios de diagnósticos pertinentes; que cada situación administrativa sea analizada en función de todo el conjunto de criterios; y que se investigue para determinar qué pesos se pueden asignar a las diversas normas cuando sean, como habitualmente serán, mutuamente incompatibles.

UN ENFOQUE A LA TEORÍA ADMINISTRATIVA

Este programa debe considerarse paso por paso. En primer lugar, ¿qué se ha incluido en la descripción de las situaciones administrativas, con propósitos de semejante análisis? Segundo, ¿cómo se puede asignar pesos a los diversos criterios para darles el lugar apropiado en el cuadro total?

La descripción de situaciones administrativas

Antes de que una ciencia pueda desarrollar principios, debe poseer conceptos. Antes de poder formular una ley de la gravedad, fue necesario contar con los conceptos de "aceleración" y de "peso". La primera tarea de la teoría administrativa es crear un conjunto de conceptos que permitan la descripción en términos aplicables a la teoría de situaciones administrativas. Para ser científicamente útiles, estos conceptos deben ser operativos; es decir, sus significados deben corresponder a hechos o situaciones empíricamente observables. La definición de "autoridad" que presentamos antes en este ensayo es ejemplo de una definición operativa.

¿Qué es una descripción científicamente pertinente de una organización? Es una descripción que, en la medida de lo posible, designe para cada persona de la organización cuáles decisiones toma esa persona y las influencias a las que se ve sometida al tomar cada una de estas decisiones. Las actuales descripciones de las organizaciones administrativas distan mucho de esa norma. En su mayor parte se limitan a la asignación de *funciones* y a la estructura formal de *autoridad.* Prestan poca atención a los otros tipos de influencia organizativa o al sistema de comunicación.P

13 La monografía de Macmahon, Millett y Ogden *(op. cit);* tal vez se aproxime más

Por ejemplo, qué significa decir: "El departamento está integrado por tres oficinas. La primera tiene la función de ____; la segunda, la función de ____, y la tercera la función de ____" ¿Qué podemos aprender de semejante descripción acerca de la viabilidad de la disposición organizativa? Muy poco, en realidad, pues de la descripción no se obtiene ninguna idea de hasta qué grado están centralizadas las decisiones al nivel de la oficina o al nivel departamental. No se nos ofrece ni una noción de hasta qué grado la autoridad (supuestamente ilimitada) del departamento sobre la oficina se ejerce en efecto o mediante qué mecanismos. No hay ninguna indicación de hasta qué grado los sistemas de comunicación ayudan a la coordinación de las tres oficinas o, para el caso, has ta qué punto la naturaleza de su trabajo exige esta coordinación. No hay una descripción de la preparación a la que se ha sometido a los miembros de la oficina, ni de hasta qué grado permite la descentralización al nivel de la oficina. En resumen, una descripción de organizaciones administrativas en términos casi exclusivos de funciones y de líneas de autoridad es totalmente inadecuada para los propósitos del análisis administrativo.

Consideremos el término "centralización". ¿Cómo se determina si las operaciones de una organización particular están "centralizadas" o "descentralizadas"? El hecho de que existan oficinas de campo, ¿prueba algo acerca de la descentralización? ¿No podría ocurrir la misma descentralización en las oficinas de un edificio centralmente ubicado? Un análisis realista de la centralización debe ineluir un estudio de la asignación de decisiones en la organización y de los métodos de influencia que los niveles superiores emplean para afectar las decisiones de los niveles inferiores. Semejante análisis revelaría un cuadro mucho más complejo del proceso de toma de decisiones que ninguna enumeración de la ubicación geográfica de unidades organizativas a los diversos niveles.

En la actualidad, la descripción administrativa sufre de superficialidad, excesiva simplificación y falta de realismo. Se ha limitado en exceso al mecanismo de autoridad y no ha traído dentro de su órbita otros modos de influencia, igualmente importantes, sobre la conducta organizativa. Se ha negado a emprender la abrumadora tarea de estudiar la verdadera asignación de funciones de la toma de decisiones. Se ha con-

que ningún otro estudio administrativo publicado al refinamiento requerido en la descripción administrativa. Véase, por ejemplo, el análisis hecho en las páginas 233-236 de las relaciones entre el cuartel general y el campo.

tentado con hablar de "autoridad", "centralización", "alcance del control", "función", sin buscar definiciones operativas de estos términos. Mientras la descripción administrativa no llegue a un nivel superior de refinamiento, habrá pocas razones para esperar rápidos progresos hacia la identificación y la verificación de algunos principios administrativos válidos.

¿Significa esto que es imposible hacer una descripción puramente formal de una organización administrativa, que una descripción pertinente debe incluir una descripción del contenido de las decisiones de la organización? Ésta es una pregunta casi imposible de responder en el actual estado de conocimiento de la teoría administrativa. Una cosa parece segura: el contenido desempeña un papel mayor en la aplicación de los principios administrativos de lo que hoy dice la teoría administrativa formal. Éste es un hecho que se empieza a reconocer en la bibliografía de la administración. Si examinamos la cadena de publicaciones que se extiende desde Mooney y Reilley, pasa por Gulick y la controversia del Comité Presidencial hasta Schuyler Wallace y Benson, veremos un continuo cambio de énfasis, pasando de los propios "principios de administración" a un estudio de las *condiciones* en que son respectivamente aplicables los diversos principios en competencia. Las publicaciones recientes rara vez dicen que la "organización debe tener un propósito", sino, antes bien, que "en tales y tales condiciones, es deseable la organización con un propósito", Es hacia estas condiciones subyacentes en la aplicación de los problemas de administración hacia las cuales la teoría y el análisis administrativo deben volverse, en su busca de principios verdaderamente válidos, que vengan a remplazar a los proverbios.

El diagnóstico de las situaciones administrativas

Antes de pasar a las sugerencias positivas, es indispensable hacer una breve digresión y analizar más de cerca la naturaleza precisa de las proposiciones de la teoría administrativa. La teoría de la administración se interesa en ver cómo se debe construir y dirigir una organización para que realice con eficiencia su trabajo. Un principio fundamental de la administración, que se sigue casi inmediatamente del carácter racional de la "buena" administración, es que entre diversas opciones que incluyan el mismo gasto, siempre deberemos seleccionar aquella que con-

duzca al más eficiente y mejor alcance de los objetivos administrativos; y que entre diversas opciones que conduzcan a la misma realización, deberemos seleccionar la que exija el menor gasto. Dado que este "principio de eficiencia" es característico de toda actividad que intente maximizar racionalmente el logro de ciertos fines mediante el uso de medios escasos, es tan característico de la teoría económica como 10 es de la teoría administrativa. El "hombre administrativo" ocupa su lugar junto al clásico "hombre económico".[14]

En realidad, el "principio" de eficiencia se debe considerar más como una definición que como un principio; es una definición de 10 que significa una conducta administrativa "buena" o "correcta". No nos dice *cómo* maximizar esas realizaciones, sino tan sólo dice que esta maximización es el objetivo de la actividad administrativa y que la teoría administrativa deberá revelar en qué condiciones ocurre.

Ahora bien, ¿cuáles son los factores que determinan el nivel de eficiencia que ha logrado una organización administrativa? No es posible hacer una lista completa de éstas, pero sí se pueden enumerar sus categorías principales. Tal vez el método de enfoque más sencillo consista en considerar al miembro particular de la organización administrativa y preguntar cuáles son los límites que pondremos a la cantidad y calidad de su producción. Estos límites son: *a)* límites de su capacidad de desempeño, y *b)* límites de su capacidad de tomar decisiones correctas. En la medida en que se supriman estos límites, la organización administrativa se irá aproximando a su meta de alta eficiencia. Dos personas con la misma capacidad, los mismos objetivos y valores, el mismo conocimiento e información, sólo podrán decidir racionalmente un mismo curso de acción. Por tanto, la teoría administrativa debe interesarse por los factores que determinen con qué habilidades, valores y conocimiento el miembro de la organización aborda su trabajo. Estos son los "límites" a la racionalidad a que deben enfrentarse los principios de la administración.

Por una parte, el individuo se ve limitado por aquellas capacidades, costumbres y reflejos que ya no están dentro del ámbito del consciente.

[14] Para una elaboración del principio de eficiencia y su lugar en la teoría administrativa, véase darence E. Ridley y Herbert A. Simon, *Measllring Municipal Activities,* International City Managers' Association, 2a. ed., 1943, en particular el cap. I y el prefacio a la2a.ed.

Por ejemplo, su actuación puede verse limitada por su destreza manual o su tiempo de reacción o sus fuerzas. Sus procesos de toma de decisiones pueden estar limitados por la rapidez de sus procesos mentales, su dominio de la aritmética elemental, etc. En este ámbito, los principios de administración deben interesarse en la fisiología del cuerpo humano y en las leyes de desarrollo de habilidades y de hábitos. Éste es el campo que ha sido cultivado con notable éxito por los seguidores de Taylor, y en el cual ha progresado el estudio de tiempos y movimientos [...].

Por otra parte, el individuo se ve limitado por sus valores y por aquellos conceptos de propósito que influyen al tomar decisiones. Si es grande su lealtad a la organización, sus decisiones podrán mostrar la sincera aceptación de los objetivos fijados por la organización; si falta esta lealtad, motivos personales podrán afectar su eficiencia administrativa. Si sus lealtades están con el departamento que lo emplea, a veces tomará decisiones adversas a la unidad general de la cual forma parte su departamento. En este terreno, los principios de administración deben interesarse por los determinantes de la lealtad y la moral, por el liderazgo y la iniciativa y por las influencias que determinan cuál de las organizaciones se ha ganado la lealtad del individuo.

En tercer lugar, el individuo está limitado por la extensión de sus conocimientos relacionados con su trabajo. Esto se aplica tanto al conocimiento básico requerido para tomar decísiones -un diseñador de puentes debe conocer los fundamentos de la mecánica- como a la información requerida para que sus decisiones sean apropiadas a la situación dada. En este terreno, la teoría administrativa trata de cuestiones tan fundamentales como éstas: ¿Cuáles son los límites de la masa del conocimiento que el cerebro humano pueden obtener y aplicar? ¿Con qué rapidez se puede asimilar el conocimiento? ¿Cómo debe relacionarse la especialización en la organización administrativa con las especializaciones del conocimiento que prevalecen en la estructura ocupacional de la comunidad? ¿Cómo debe el sistema de comunicación canalizar el conocimiento y la información hacia los puntos.de decisión apropiados? ¿Qué tipos de conocimiento se pueden trasmitir fácilmente y cuáles no? ¿Cómo se ve afectada la necesidad de la intercomunicación de información por los modos de especialización en la organización? Ésta es, acaso, la *terraincognita* de la teoría administrativa, e indudablemente su mínuciosa exploración.arrejarágranluz sobre la aplicación apropiada de los proverbios de la administración.

Tal vez este triángulo de límites no circunscriba por completo el área de la racionalidad, y haya que añadir otros lados a la figura. Sea como fuere, esta enumeración servirá para señalar las consideraciones que deben intervenir en la construcción de principios válidos y no contradictorios de la administración.

Un hecho importante que se debe tener en mente es que los límites de la racionalidad son variables. V, lo más importante de todo, la conciencia de los límites puede, por sí misma, alterarlos. Supóngase que se descubriera, por ejemplo, en una organización particular que las lealtades organizativas dadas a unidades pequeñas habían conducido frecuentemente a cierto grado dañino de competencia intraorganizacional. Luego, un programa que hiciera conscientes de sus lealtades a los miembros de la organización, y subordinara las del grupo pequeño a las del grupo mayor podría producir una alteración muy considerable de los límites de tal organízacíón.P

Un punto relacionado con el anterior es que el término "conducta racional", como lo hemos empleado aquí, se refiere a la racionalidad de esa conducta evaluada en función de los objetivos de la organización en general, pues, como acabamos de señalarlo, la diferencia de dirección de los objetivos del individuo y los de la organización general es, precisamente, uno de esos elementos de irracionalidad a los que debe hacer frente la teoría.

Una observación final es que, como la teoría administrativa trata de los límites no racionales de lo racional, de ahí se sigue que cuanto más grande sea el área en que se ha logrado la racionalidad, menos importante será la forma exacta de la organización administrativa. Por ejemplo, la función de la preparación o diseño de planes, si da por resultado un plan escrito que se puede comunicar interpersonalmente sin dificultad, podrá ubicarse casi en cualquier lugar de la organización, sin afectar los resultados. Todo lo que se necesita es un procedimiento por el cual pueda darse calidad obligatoria al plan, y esto puede lograrse de muy diversos modos. Vemos así que un análisis de la ubicación apropiada de una unidad de planeación o diseño tiene muchas probabilidades de no ser concluyente y muy posiblemente dependerá de las personalidades de la organización y de su entusiasmo relativo – o falta de entusiasmo-

15 Para un ejemplo del uso de tal entrenamiento, véase Herbert A. Simon y William Divine, "Controlling Human Factors in an Administrative Experiment", en *PllblicAdministration Review,* 1, pp. 487-492, otoño de 1941.

con la función planificadora, y no con principios abstractos de buena adminístración.P

Por otra parte, cuando ciertos factores de comunicación o de fe o lealtad son cruciales para la torna de una decisión, la ubicación de la decisión en la organización será de gran importancia. Por ejemplo, el método para distribuir decisiones en el ejército establece automáticamente (al menos en el periodo anterior a una batalla) que cada decisión se toma cuando se tengan conocimientos para coordinarla con otras decisiones.

Asignación de pesos a los criterios

Entonces, el primer paso en la modificación de los proverbios de la administración consistirá en crear un vocabulario, siguiendo los lineamientos que acabamos de sugerir, para la descripción de la organización administrativa. El segundo paso, que también ya hemos esbozado, consistirá en estudiar los límites de la racionalidad para crear una enumeración completa y general de los criterios que se deberán sopesar al evaluar una organización administrativa. Los proverbios actuales sólo representan una parte fragmentaria y no sistemática de estos criterios.

Una vez realizadas estas dos tareas, todavía quedan por asignar pesos a los diversos criterios. Puesto que los criterios o "proverbios" están en mutua competencia o son contradictorios, no basta con identificarlos. Saber, por ejemplo, que un cambio especificado en la organización reducirá el ámbito del control no basta para justificar el cambio. Esta ganancia deberá ponderarse contra la posible pérdida de contacto entre los niveles superiores e inferiores de la jerarquía.

Por tanto, la teoría administrativa también debe preocuparse por la cuestión de los pesos que se deben asignar a estos criterios, a los problemas de su importancia relativa en cualquier situación concreta. Esta

16 Véase, por ejemplo, Robert A. Walker, *The Pianning Function in Urban Gooemment,* University of Chicago Press, 1941, pp. 166-175. Walkerestableee un poderoso argumento para anexar la oficina planificadora al jefe ejecutivo. Pero fundamenta todo el argumento sobre la base un tanto vaga de que "mientras la oficina planificadora se encuentre fuera de la estructura gubernamental [...] la planificación tenderá a encontrar resistencia de los funcionarios públicos, que lo verán como una invasión a su responsabilidad y su jurisdicción". Esta "resistencia" es precisamente el tipode-lealtad.no racional a la que nos hemos referido antes y que, ciertamente, es una variable.

cuestión no puede resolverse en el vacío. La filosofía abstracta de la administración -de la cual es ejemplo este ensayo- ha llegado casi tan lejos como puede llegar con provecho en esta dirección particular. Ahora, lo que se necesita es una investigación y experimentación empíricas para determinar la relativa deseabilidad de diversas disposiciones administrativas.

El marco metodológico para esta investigación ya está a la mano en el principio de eficiencia. Si sometemos a estudio una organización administrativa cuyas actividades sean susceptibles de una evaluación objetiva, entonces se podrá observar y analizar el cambio de realización que resulte de modificar las disposiciones administrativas en estas organizaciones.

Hay dos condiciones indispensables para lograr una buena investigación siguiendo estos lineamientos. Primera, es indispensable que los objetivos de la organización administrativa que se esté estudiando se definan en términos concretos, de modo que se puedan medir con precisión los resultados, expresados en función de estos objetivos. Segunda, es necesario ejercer suficiente control experimental para que sea posible aislar el efecto particular que estemos estudiando, apartándolo de otros factores perturbadores que podrían estar actuando al mismo tiempo en el interior de la organización.

Rara vez se han cumplido, así sea parcialmente, estas dos condiciones en los llamados "experimentos administrativos". El simple hecho de que una legislatura apruebe una ley para crear una dependencia administrativa, que la dependencia opere durante cinco años, que por último sea suprimida y que entonces se haga un estudio histórico de las operaciones de la dependencia no basta para que su historia sea un "experimento administrativo". La moderna legislación estadunidense está llena de tales "experimentos", que ofrecen a los oradores de los estados contiguos material abundante cuando surgen cuestiones similares en sus rumbos, pero que poco o nada aportan al investigador científico en materia de testimonio objetivo en un sentido u otro.

En la bibliografía de la administración sólo hay un puñado de estudios de investigación que satisfacen estas condiciones fundamentales de metodología y, en su mayor parte, se quedan en la periferia del problema de la organización. Ante todo, están los estudios del grupo de Taylor, el cual intentó determinar las condiciones tecnológicas de la eñcíencía. Talvezrénguno de ellos sea un ejemplo mejor de los laborío-

sísimos métodos científicos que los estudios del propio Taylor sobre el corte de metales.F

Los estudios que tratan de los aspectos humanos y sociales de la investigación escasean aún más que los estudios tecnológicos. Entre los más importantes se encuentra toda la serie sobre fatiga del material, que comenzó en la Gran Bretaña durante la primera Guerra Mundial y culminó en los experimentos de la Westínghouse.w

En el campo de la administración pública, casi el único ejemplo de tal experimentación es la serie de estudios que se han realizado en el campo de la beneficencia pública, para determinar las cargas de trabajo apropiadas para las trabajadoras sociales.'?

Puesto que, aparte de estos ejemplos dispersos, se han efectuado estudios de las dependencias administrativas sin el beneficio del control o de una medición objetiva de los resultados para llegar a sus recomendaciones y conclusiones, tuvieron que depender de razonamientos *a priori* partiendo de "principios de administración". Ya se han explicado las razones del porqué los "principios" así derivados no pueden ser más que "proverbios".

Tal vez el programa aquí esbozado parezca ambicioso o hasta quijotesco. Ciertamente al emprenderlo no debemos hacemos ilusiones sobre la extensión o la derechura de nuestro camino. Sin embargo, resulta difícil ver qué otra alternativa queda. Es obvio que ni el práctico ni el teórico de la administración podrán quedar satisfechos con las míseras armas analíticas que le ofrecen los proverbios. Tampoco hay razón para creer que alguna reconversión menos drástica que ésta sirva para lograr que tales instrumentos resulten útiles.

17 F. W. Taylor, *On the Art of Cutting Meta/s,* American Society of Mechanical Engíneers, 1907.

18 Great Britain, Ministry of Munitions, Health of Munitions Workers Committee, *Final Report,* H. M. Stationery Office, 1918; F. J. Roethlisberger y William J. Dickinson, *Management and the Worker,* Harvard University Press, 1939.

19 Ellery F. Reed, An *Experiment in Reducing the Cost of Relief,* American Public Welfare Administration, 1937; Rebecca Staman, "What is the Most Economical Case Load in Public Relief Administration?", en *Social Work Tedmique,* 4, pp. 117-121, mayo-junio de 1938; Chicago Relíef Administration, *Adequate Staff Brings Economy,* American Publíc Welfare Association, 1939; Constance Hastings y Saya S. Schwartz, *Size Of Visit()r's Caseload as a Fador in Efficient Administration of Public Assistance,* Philadelphia County Board of Assistance, 1939; Sfmon *et al., Determining Work Loads for Professional Staff in a Public Welfare Agency,* Bureau *ol* Public Administration, Universfty of California, 1941.

Podrá objetarse que la administración no puede aspirar a ser una "ciencia"; que por la naturaleza misma de su tema no puede ser sino un "arte". Esta objeción, sea verdadera o falsa, no tiene nada que ver con nuestro actual examen. Sólo la experiencia podrá responder la cuestión de hasta qué punto pueden hacerse "exactos" los principios de la administración. Pero no puede haber discusión sobre si deben ser lógicos o ilógicos. Ni siquiera un "arte" puede basarse exclusivamente en proverbios.

XVII. EL ESTADO ADMINISTRATIVO: CONCLUSIÓN*

DWIGHT WALDO

Los ESTUDIOSOS de la administración, escribe J. M. Gaus, se han vuelto "más inseguros en años recientes en cuanto a los fines, objetivos y métodos que deben proponer". Es difícil tener una perspectiva de conjunto de los escritos sobre administración pública que hoy salen de las prensas. Pero esto no es indispensable para confirmar la verdad de la frase de Gaus.

En la actualidad, la situación es ésta: hay un gran núcleo de ideología "ortodoxa" sobre administración pública, pero también una considerable duda y hasta iconoclasia; una creciente disposición a dedicarse a estudios empíricos o funcionales en que los postulados teóricos son oscuros y tal vez se los niega, pero también cierto número de focos de actividad teórica de gran importancia potencial; y buen número de problemas teóricos que se deben reconocer, plantear claramente y tratar en forma competente. En la actualidad, nuestro ámbito muestra pruebas de vigor y crecimiento, y considerable progreso de la crítica y la síntesis; y con confianza se puede predecir que habrá sólidos ejemplos de pensamiento creativo.[1]

* Tomado de *TheAdminístratioeState:* A *St/ldyofthePolitical Theory ofAmericanPublic Administration,*2a. ed., de Dwight Waldo, pp. 199-204, Nueva York, Holmesand Meier, 1948, 1984.

1 Ha habido muchas manifestaciones de la existencia de una sed por la filosofía en años recientes, y no pocas invitaciones a estudiosos de la teoria politica para que nos ayuden a tratar de ensanchar la administración pública. Pero toda interfertilización cruzada que dé fruto requerirá tiempo considerable, y tendrá que aguardar a la creación de una "filosofía para los filósofos". Pues los "teóricos politicos" también se han vuelto objetivos y cientificos; hoy se encuentran en la posición del curador de un museo de caricaturas humoristicas, que "lo sabe todo acerca del arte, pero no sabe lo que le gusta". En general, los estudiosos de la administración no han leido gran cosa de la historia del

En el meollo de la ideología "ortodoxa" está el postulado de que verdadera democracia y verdadera eficiencia son sinónimos, o que al menos son conciliables. Agrupada en tomo de este postulado se encuentra un buen número de fórmulas para efectuar esta conciliación. Otra doctrina importante es la fórmula de la administración-política; el concepto de que la obra del gobierno es divisible en dos partes: decisión y ejecución, y que la ejecución (administración) es una ciencia, o puede llegar a serlo. Para el ortodoxo, "ciencia" significa descubrimiento de hechos, rechazo de la teoría y tal vez pragmatismo. El concepto de que hay "principios" científica y éticamente válidos que se pueden descubrir mediante el estudio científico también constituye un lema ortodoxo. y los estudiosos de la administración siguen opinando, en general, que los valores y las prácticas de la empresa estadunidense pueden ser aceptados por la administración gubernamental sólo con ligeras reservas.

Existe un área de duda explícita y de escepticismo acerca de todos estos lemas salvo el primero: que verdadera democracia y verdadera eficiencia son conciliables. Esto es tan fundamental que, por definición, difícilmente podría negarlo ningún estadunidense que escribiera sobre administración pública. Pero aun ahí ha surgido un pensamiento crítico que ha ensanchado o rechazado las *definiciones* originales de democracia y de eficiencia. Con respecto a "administración-política", han surgido dudas acerca de lo posible y a la vez lo deseable de establecer una marcada separación del poder o una división de funciones entre las oficinas de decisión y las ejecutoras del gobierno. El pensamiento acerca de la naturaleza y los imperativos de la "ciencia" y los "principios" se hace cada vez más crítico y más sutil. Y hay quienes desearían remodelar extensamente la estructura tradicional-organización y procedimientos- de la empresa estadunidense, así como la de la administración gubernamental en nombre de la Democracia, o para dar al Experto su propia función.

Uno de los rasgos más obvios de los escritos recientes sobre administración pública es su gran volumen y su vasto alcance junto con una

pensamiento político, pero no han tenido dudas acerca de "lo que les gusta". Los estudiosos de la teoría pueden ofrecer mayor "refinamiento" a los estudiosos de la administración, pero tendrán que recorrer un largo camino antes de poder ofrecer mucha ayuda con los problemas fundamentales como la relación de la administración con la democracia o con la ciencia. Véase Donald Morrison, "Publíc Administration and the Art of Governance", *Pub. Adm. Rev.*, 5, invierno de 1945, pp. 83-87, sobre el divorcio de la "teoría" y la "admfnistracién" (con mutuo desprecio).

tendencia creciente a los estudios especializados, fácticos o "empíricos". Esfa creciente especialización tal vez sea normal y deseable y represente un sano progreso de la disciplina. Sin embargo, gran parte de la especialización se ha hecho en los aspectos funcionales de la administración y no en sus aspectos institucionales. Este hecho, junto con el simple volumen y la creciente diversidad de los estudios institucionales, plantea en forma muy aguda el problema de saber si hay un estudio de la administración "como tal"; al menos, saber si existe una "función de administración" como tal en que sean posibles la preparación y la especialización.

En vista de las tendencias recientes, cabe plantear esta pregunta a quienes están profundizando cada vez más en la "materia" de la administración, y cuyo objetivo es presentar una sección de desnuda verdad administrativa, o crítica de los "principios" ingenuos: ¿No han llegado demasiado lejos al rechazar los principios y abrazar un empirismo acrítico? En algunos sectores, la pregunta pertinente consistiría en saber si el refinamiento se ha convertido en cinismo, si al rechazar los conceptos decimonónicos de los "principios" no se ha negado también el propósito o la teoría que debiera iluminar e imbuir toda investigación significativa. Sin fe ni propósito, individuos o sociedades se estancan.[2]

Desde luego, el futuro de la teoría administrativa depende de lo que ocurre en el mundo en general y, particularmente, lo que sucede en los Estados Unidos. El Primer Hecho consiste en saber si ese Un Mundo en el cual vertimos nuestro tesoro de vida y de bienes se convierte en Dos Mundos, y luego, un día, en Ningún Mundo. Si se desarrollan nuevas formas y métodos de cooperación internacional –o "mundial"–, el pensamiento administrativo se desviará en nuevas direcciones (aunque a la fecha, la considerable cantidad de escritos "internacionales" sobre administración se caracteriza, en general, por una calidad pedestre y prosaica).[3] El que nuestra civilización empresarial logre resolver las

[2] "Tal vez nuestra carencia más dolorosa sea la de una doctrina en el sentido teológico que gobierne el flujo de las energías cooperativas en una comunidad libre". F. Morstein Marx, "The Lawyer's Role in Public Administration", en *Yale Law Journal*, 55, abril de 1946, 498-526, 503.

[3] La barrera entre política y administración, aunque está siendo destruida en el ámbito doméstico, permanece casi intacta en nuestra reflexión de las cuestiones internacionales. Se necesita urgentemente una reflexión enérgica y creativa en el área que se encuentra entre el pensamiento administrativo avanzado y el pensamiento avanzado sobre el futuro de la polítíca mundial, representado -en mi opinión- por E. H. Carr: *Nationalism-And After*, Nueva York, 1945.

extraordinarias tensiones económicas y sociales del reajuste de posguerra, dependerá del curso de mucha de la reflexión futura. De una u otra manera, la creación y el uso de la energía atómica tendrán efectos que llegarán hasta los fundamentos mismos del pensamiento administrativo; pero desde antes de que se puedan proyectar sus aplicaciones, así sea en la imaginación, será necesario que el organismo pensante se recupere del *choque* de un hecho tan fundamental y espectacular. El pensamiento administrativo afectará y reflejará los hechos futuros. Pero no será una de las Primeras Fuerzas, al menos en el futuro próximo. El número de sus devotos y la gama de su influencia son demasiado limitados. Apenas hoy se está liberando de una camisa de fuerza inventada por él mismo -la filosofía instrumentalista de la fórmula política-administración- que ha limitado su alcance y amplitud.

Cualesquiera que puedan ser las implicaciones trascendentales de la cooperación mundial y la energía atómica, parece que, a corto plazo, el caos y el rencor dejados por la segunda Guerra Mundial tendrán efectos más importantes sobre el pensamiento administrativo. Nos atrevemos a aventurar dos observaciones en este sentido. La primera es que, como las crisis habitualmente dan por resultado una centralización y una integración de la autoridad, podemos esperar que se fortalezcan las corrientes de centralización y de íntegraciórr' (al menos en comparación con lo que habría ocurrido si el fin de la guerra hubiese traído "paz" y "normalidad"). La segundaes, en cierto sentido, lo contrario de la primera: el éxito del movimiento tendiente a descentralizar ya "democratizar" la administración dependerá de que cesen las amenazas a la seguridad de la nación. Cualquier fuerza que tenga la creencia socialista en que "no es posible edificar el socialismo en un solo país" se aplica, de manera similar, a la democracia.

Además de los acontecimientos económicos, políticos y sociales que influirán sobre el futuro del pensamiento administrativo, existe un buen número de movimientos y de personalidades que en la actualidad están

[4] Véase, sin embargo, }.M. Gaus, "A}ob Analysis of Political Science", *en Am. Poi. Sci. Reo.*, 40, abril de 1946, pp. 217-230, 224-225, sobre los posibles efectos "descentralizadores" de la rivalidad por la bomba atómica. "Me encontré a mí mismo [...] recurriendo de nuevo a materiales sobre centros regionales, sobre el papel futuro de los gobiernos estatales, sobre las capitales de los estados en contraste con los centros regionales, sobre la experiencia de la Gran Bretaña con comisionados regionales durante la guerra y con una plétora de problemas de geografía política, gobierno comparativo y administración."

invadiendo el pensamiento administrativo y que podrán darle contenido y dirección en el futuro [...].

Acaso el más importante de los movimientos teóricos que hoy están influyendo sobre el estudio administrativo estadunidense sea la administración científica. Al nivel de la técnica o el procedimiento, indudablemente continuarán los préstamos y las relaciones con la administración científica. Aunque algunas doctrinas, como la "teoría pura de la organización", ya han afectado la administración pública, queda por ver hasta qué punto tendrán influencia otros aspectos teóricos de la administración científica. Puede concebirse que en sus doctrinas "democráticas" o "anárquicas" hay fuerza suficiente para reconstruir las actuales pautas del pensamiento administrativo, al menos si las condiciones se vuelven favorables. M. L. Cooke,[5] Ordway Tead,[6] Henri Fayol,[7] Oliver Sheldon,[8] Lyndall Urwick[9] y Elton Mayo[10] se pueden mencionar entre los más sobresalientes asociados al movimiento de administración científica, cuyos escritos posiblemente afecten el futuro de la administración pública, corno ya lo han hecho en cierto grado. Varios de ellos fueron influidos por la filosofía de Mary Parker Follett. Éste no es el lugar para emprender un estudio de sus teorías, pero la comprensión de algunas tendencias actuales sí dependerá de leer sus obras, así corno las de los más sesudos administradores científicos.

5 Me refiero en particular a sus ensayos más recientes. Véase, en especial, "Notes on Governmental and Industrial Administration in a Democracy", en *Soco Adv. Man. lour.*, 3, julio-septiembre de 1938, pp. 139-143.

6 En varios de sus libros, pero en particular *Neui Adnentures in Democracy,* Nueva York, 1939, y *Democratic Administrations,* Nueva York, 1945, véase "What Is a Democratic Approach to Economic Problema?", en *Anna/s,* 165, enero de 1933, pp. 101-108; "Is Industrial Self Government Possible?", en *Advanced Management,* 5, enero-marzo de 1940, pp. 21-25.

7 *Induetriel and General Administration,* Londres, 1930, trad. ing. de J. A. Coubrough.

8 *The Philosophy ol Management,* Londres, 1924. Si bien ampliamente citada, no parece que se le haya sacado ya todo el jugo.

9 La obra de Urwick es muy estimulante y merece atenci6n. Véase *Management 01 Tomorrow,* Londres, 1933; "A Republic of Administration", en *[our. Pub. Adm.,* 13, julio de 1935, pp. 263-271; "Executive Decentralization with Functional Coordination", en *Jour. Pub. Adm.,* 13, octubre de 1935 pp., 344-358; "Bureaucracy and Democrac::y", en *Jour. Pub. Adm.,* 14, abril de 1936, pp. 134-142; "An Industrial Esperanto", *en BIIII. Taylor Soc.,* 14, julio de 1929, pp. 150-153; "The Problem of Organization: A Study of the Work of Mary Parker Follett", en *Bull. Taylor Soco and Soc. lndust. Engineers,* 1, julio de 1935, pp. 163-169.

10 En particular, *Tne Human Problem 0J an Industrial Civilization,* Nueva York, 1933.

Es posible -aunque en la actualidad parece improbable- que la filosofía pragmática pueda desempeñar un papel mayor en el futuro que en el pasado. Por ejemplo, en ensayos recientes de Horace S. Priesl! se ha hecho un intento por demostrar que el pragmatismo (de la variedad de Dewey) no sólo es la filosofía de la ciencia, sino el vehículo adecuado para extender la "democracia", tanto en la administración científica como en la administración pública.

Ya hemos mencionado antes la probabilidad de que la reciente llegada de estudiosos extranjeros de la administración (especialmente de la Europa continental) ejerza una influencia mensurable sobre el desarrollo teórico. No cabe ninguna duda del simple *hecho* de la influencia, pero aún es demasiado temprano para poder afirmar con certidumbre cuál será su fuerza.

El problema del lugar del experto en una sociedad democrática, particularmente del experto en "cosas en general", no puede considerarse tratada a satisfacción.P y es probable que siga llamando la atención de los escritores sobre administración. Tal vez el problema sea demasiado vasto para que puedan resolverlo unos cuantos pensadores en un breve lapso. La respuesta debe evolucionar de la experiencia y de la gradual reconstrucción de nuestra teoría, por pensadores de muchas esferas.

Directamente relacionado con el anterior, está el problema de ofrecer preparación adecuada y una "filosofía" a nuestros administradores. ¿Basta la enseñanza de la mecánica de la administración y los códigos de ética profesional? ¿O debiera recibir nuestra nueva Oase Guardiana una educación equiparable con sus anunciadas responsabilidades y tal vez se la debiera imbuir con una filosofía política? La actual laguna entre el contenido de nuestros programas universitarios de administración y lo que anunciamos como las responsabilidades de nuestros administradores es aterradora." Suponiendo que nos encontramos a la mitad de

11 *"Some* Democratic Implications ofScience in Scientific Management", *en Adllanced Management,* octubre de 1940, pp. 147-152; *"Uberty* and *Science",* en *Pub. Adm. Rev., 3,* verano de 1943, pp. 268-273. Los ensayos de Fries son declaraciones profundas de un punto de vista legítimo. Pero este punto de vista me parece tan insatisfactorio como la cosmología hindú (y por la misma razón).

12 En una introducción al libro de Scudder Klyce, *Ilniuerse,* Winchester, Mass., 1921, M. L. Cooke expresa la opinión de que la obra de Klyce aporta una justificación filosófica al ejercicio del poder por expertos técnicos. No puedo comentarlo ya que soy incapaz de comprender la extraña obra de Klyce.

13 Al hablar en 1945 al Cabildo de Washington de la Sociedad Estadunidense para la

cierta clase de "revolución empresarial'i.w ¿podemos decir que ya ha sido satisfactoriamente tratado el problema de nuestra filosofía *acerca de* los administradores o la filosofía apropiada *para* administradores?

El problema de la filosofía que sostienen nuestros administradores está directamente relacionado, a su vez, con el de la adecuación de la "teoría de la organización". La pregunta es ésta: ¿Están los estudiosos de la administración tratando de resolver los problemas de cooperación humana en un plano demasiado bajo? Mediante el doble proceso de considerar cada vez más datos formales sobre un campo cada vez más vasto de organización humana, ¿han perdido visión y penetración? El análisis formal de las organizaciones, sin considerar los propósitos que las inspiran, ¿no es más que una tediosa elaboración de algo insignificante?

Los lemas principales del movimiento por la administración pública surgieron en los decenios que precedieron a 1914; cristalizaron en una teoría política general en los años del progresismo. Este punto de vista "ortodoxo" dista mucho de ser una fe indiscutida; pero en general, sigue

Administración Pública, Herbert Emmerick citó como la primera de las lecciones administrativas de la guerra, la incapacidad de nuestros programas escolares sobre administración para producir adecuados administradores de línea, a diferencia de personas preparadas para encargarse de la casa y trabajos menores. En el mismo sentido, véase M. E. Dimock, " Administrative Efficiency within a Democratic Polity", en *New Horizons in Public Administration,* University, Alabama, 1945, simposio, pp. 21-43,41-42.

14 *TheManagerialRevollltion,* Nueva York, 1941, de James Burnham tal vez sea un libro importante. Sin embargo, no se encuentra dentro de la esfera de este ensayo. De acuerdo con el trato que le da Burnham, la bibliografía que interesa a este estudio sería simplemente el atuendo ideológico del nuevo grupo gobernante.

El defecto fundamental del libro de Burnham, como lo han subrayado los críticos, es que pese al hecho de que el argumento se plantea como refutación del socialismo ortodoxo, es esencialmente marxista. Es decir, Burnham tuvo un pasado marxista, y en él los vicios característicos de esos hábitos mentales subsisten: las categorías en negro y blanco, el afán de simplicidad, la presunción de omnisciencia, la proclama de inevitabilidad. Burnham simplemente vierte nuevo vino en viejos odres marxistas. (En su obra más reciente, *The Struggle for the World,* Nueva York, 1947, logra la hazaña de volver el enfoque marxista contra los marxistas.) Para una refutación esencialmente marxista del "marxismo" de Burnham, véase "The Technicians and the New Society", cap. 14, en], Donald Kingsley y David W. Petegorsky, *Strategy for Democracy,* Nueva York, 1942. Éste es un ensayo interesante que analiza la incapacidad general de los movimientos izquierdistas de toda índole para reconocer la necesidad de que la "administración" alcance sus objetivos, y los medios por los cuales puede hacerse que una burocracia sirva a los fines de un "Estado colectivista democrático".

siendo el evangelio en nuestras escuelas, al menos en los cursos para subgraduados. Tal vez los lemas de la ortodoxia sigan representando la "verdad" para nuestro tiempo y nuestras necesidades. Sin duda, su aire de certidumbre y de estabilidad apela a las emociones en estos días de crisis y confusión. Pero se debe reconocer la evidente probabilidad de una desintegración de la antigua visión y la síntesis de una nueva. Sea como fuere, si se toma en serio el abandono de la fórmula política-administración, si se satisfacen las exigencias que nuestra actual civilización universal hace a la administración pública, el pensamiento administrativo debe establecer una relación de trabajo con cada una de las zonas importantes del ámbito del aprendizaje humano.

XVIII. EL MECANISMO DE COOPTACIÓN*

PHILIP SELZNICK

AVENTUREMOS una definición: *cooptación es el proceso de absorber nuevos elementos en el liderazgo* o *en la política destinada a determinar la estructura de una organización, como medio de evitar amenazas a su estabilidad o su existencia.* Con ayuda de este concepto podremos especificar más minuciosa y rigurosamente la relación que hay entre la TVA Y algunas grandes instituciones locales, y descubrir así un aspecto importante del auténtico significado y la trascendencia de la política populista de la Autoridad del Valle del Tennessee. Al mismo tiempo, es claro que la idea de cooptación nos sumerge en el campo de la conducta burocrática, tal como está relacionado con ideales tan democráticos como la "participación local".

La cooptación nos revela algo acerca del proceso por el cual un medio institucional se inmiscuye en una organización y efectúa cambios en su liderazgo, estructura o política. La cooptación puede ser formal o informal, lo que depende del problema específico que se quiera resolver.

LA COOPTACIÓN FORMAL

Cuando la organización tiene la necesidad de absorber de manera pública nuevos elementos, hablaremos de una cooptación formal. Esta incluye el establecimiento de relaciones abiertamente confesadas y formalmente ordenadas. Se hacen nombramientos a cargos oficiales, se firman contratos y se establecen nuevas organizaciones: todo lo cual significa participación en el proceso de decisión y de administración. Existen dos condiciones generales que llevan a una organización a recurrir a la cooptación formal, aunque están íntimamente relacionadas:

* Tomado de *TVA and the Grass Roots*, de Philip Selznick, pp. 13-16, 219-226. Copyright © 1949, por The Regents of the University of California. Se reproduce con autorización de la University of California Press. Se renumeraron las notas.

i) Cuando se pone en duda la legitimidad de la autoridad de un grupo o dependencia de gobierno. Cada grupo u organización que intente ejercer el control también debe tratar de obtener el consentimiento de los gobernados. En puntos estratégicos podrá utilizarse la coerción, pero no es eficaz como instrumento duradero. Una manera de obtener el consentimiento es ganar para el liderazgo o la organización elementos que en cierto modo reflejen el sentir o posean la confianza de la masa o del público en cuestión, y que darán respetabilidad o legitimidad a los órganos de control, restableciendo así la utilidad de la autoridad formal. Este recurso se utiliza a menudo, y en muchos contextos diferentes. Se aplica en países coloniales, donde los órganos de control foráneo reafirman su legitimidad cooptando a jefes nativos en la administración *colonial*. Lo encontramos en el fenómeno del "patriotismo de crisis", por el cual ciertos grupos, normalmente sin voto, reciben una representación temporal en los consejos del gobierno para ganarse su solidaridad en tiempos de presión nacional. El ejército de los Estados Unidos consideró la cooptación en su estudio de las propuestas de dar al personal reclutado una representación en la maquinaria de los concejos de guerra, respuesta claramente adaptativa a las tensiones que se hicieron explícitas durante la segunda Guerra Mundial. Los partidos "unitarios" de los Estados totalitarios son otra forma de cooptación; los sindicatos de las empresas o algunos planes de representación de empleados en la industria son otra más. En cada uno de estos ejemplos, la respuesta de las autoridades formales (privadas o públicas, en una gran organización o en una pequeña) es un intento por corregir un estado de desequilibrio utilizando medidas formales. Más aún, se habrá notado que lo que se comparte es la responsabilidad por el poder, más que el poder mismo.

ii) Cuando la necesidad de invitar a participar es esencialmente administrativa, es decir, cuando los requisitos de ordenar las actividades de una gran organización o un gran Estado hacen aconsejable establecer formas de autogobierno. Aquí, el problema no es el de descentralizar la decisión sino, antes bien, el de establecer mecanismos ordenados y confiables para llegar a la clientela o a la ciudadanía. Ésta es la función "constructiva" de los sindicatos en las grandes industrias, cuando éstos se vuelven instrumentos eficaces para eliminar el ausentismo o alcanzar otros objetivos de eficiencia. Ésta es la función de los comités de autogestión en proyectos de alojamiento o campos de concentración, cuando se vuelven canales confiables para la transmisión de las directivas de la

empresa. Por lo general, tales recursos también funcionan para dividir la responsabilidad y apoyar la legitimidad de la autoridad establecida. De este modo, cualquier acto de cooptación formal tenderá a cumplir con la función política de defender la legitimidad y con la función administrativa de establecer canales confiables de comunicación y de dirección.

En general, el uso de la cooptación formal por el liderazgo no tiende a la transferencia real del poder. Se subrayan las formas de participación, pero se canaliza la acción en tal forma que cumpla con las funciones administrativas mientras conserva el centro de las decisiones significativas en manos del grupo inicial. El concepto de cooptación formal se utilizará principalmente en el análisis de la relación de la TVA con las asociaciones voluntarias establecidas para lograr una participación local en la administración de los programas de dicha organización.

LA COOPTAOÓN INFORMAL

Sin embargo, la cooptación puede ser una respuesta a la presión de centros de poder específicos dentro de la comunidad. Esto no es, básicamente, cuestión del sentido de legitimidad o de una general y difundida falta de confianza. Bien puede haber legitimidad y confianza en relación con el público general, y sin embargo fuerzas organizadas que sean capaces de amenazar la autoridad formal pueden moldear eficazmente su estructura y su política. La organización que se enfrenta a su medio institucional, o el liderazgo que se enfrenta a sus propias filas, debe tomar en cuenta estos elementos exteriores. A éstos se les puede incorporar al liderazgo o a la estructura que determina la política, podrán recibir un lugar como reconocimiento o como concesión a los recursos que por su cuenta puedan gobernar. La representación de intereses por medio de la participación de grupos dentro de la administración es un ejemplo común de este proceso. O bien, dentro de una organización ciertos individuos (de quienes el grupo depende para obtener fondos u otros recursos) podrán insistir en que se les permita, en parte, determinar la política. Este tipo de cooptación se expresa de modo característico en términos informales, pues el problema no es el de responder a un estado de desequilibrio con respecto al "pueblo en general",

sino, más bien, de hacer frente a la presión de individuos o intereses de grupos específicos que están en posición de imponer sus 'demandas. Estos últimos se interesan en la sustancia del poder, y no necesariamente en sus formas. Además, el reconocimiento explícito de la capitulación ante intereses específicos bien puede socavar el sentido de legitimidad de la autoridad formal dentro de la comunidad. Por consiguiente, hay una presión positiva para no llegar al reconocimiento explícito de la relación establecida. Este concepto se utilizará al analizar el significado subyacente en ciertos métodos formales de cooperación iniciada siguiendo la política de la TVA a nivel de base.

La cooptación refleja un estado de tensión entre la autoridad formal y el poder social. Esta autoridad siempre está encarnada en una estructura y un liderazgo particulares, pero el propio poder social tiene que ver con factores subjetivos y objetivos que controlan las lealtades y la potencial manipulabilidad de la comunidad. Donde la autoridad o el liderazgo formales reflejan el auténtico poder social, está asegurada su estabilidad. Por otra parte, cuando se divorcia de las fuentes del poder social, se ve amenazada su existencia continua. Esta amenaza puede surgir de la simple enajenación de sentimientos o de que otros liderazgos controlen las fuentes de poder" social. Cuando un liderazgo se ha acostumbrado a suponer que sus votantes le responden como individuos, un día podrá despertar con una brusca sacudida cuando la organización de esos votantes cree núcleos de fuerza que logren obtener una parte del poder.

La importancia de la cooptación para el análisis organizacional no sólo reside en que haya un cambio o un ensanchamiento de la jefatura y *que ésta sea una respuesta adaptativa, sino también en que este cambio tenga consecuencias sobre el carácter y la función de la organización* o *cuerpo gobernante.* La cooptación da por resultado cierta constricción de ese campo de elección de que dispone la organización o la jefatura en cuestión. El carácter de los elementos cooptados necesariamente dará forma a los modos de acción de que disponga el grupo que ha logrado adaptarse, al precio de comprometerse con elementos exteriores. En otras palabras, si bien es cierto que la TVA ha absorbido como medida defensiva o como medida idealista a elementos locales en la estructura que determina su política, debemos estar preparados para encontrar que este proceso ha tenido un efecto sobre el carácter en evolución de la organización misma. Desde el punto de vista de los iniciadores del proyecto y de sus

partidarios públicos, la fuerza y la dirección de este efecto pueden ser completamente inesperados.

La consideración importante es: no podía esperarse que la elección de métodos hecha por la TVA estuviera libre de los dilemas normales de la acción. Si los sentimientos del pueblo (o su expresión organizada) son conservadores, las formas democráticas exigirán un menoscabo de su propósito social. La percepción de los detalles de esta tendencia es importantísima para el intento de unir planificación y democracia. La planificación siempre es positiva -para la realización de algún programa-, pero la democracia puede negarse a aceptar su ejecución. Este dilema requiere comprender las consecuencias imprevistas de que una política social positiva se aúna a un compromiso con los procedimientos democráticos. [Se han omitido las páginas 17-218 del original; el texto continúa en la página 219].

El empleo de asociaciones voluntarias no es.nuevo, y dista mucho de ser único o peculiar del programa o de la administración de la Autoridad del Valle de Tennessee.! En realidad, resulta útil considerar la cooptación de ciudadanos en un aparato administrativo como respuesta general de los gobiernos a lo que se ha llamado "la democratización fundamental" de la sociedad.? El surgimiento del hombre-masa," o al menos, la creciente necesidad de que los gobiernos tomen en cuenta e intenten manipular los sentimientos del hombre común, ha dado por resultado la creación de nuevos métodos de control que se centran en los intentos por organizar a las masas, por modificar a una ciudadanía indiferencia-

1 Tal vez como testimonio de la eficacia con que se ha hecho circular por toda la IVA la doctrina a nivel de base, parece haberse desarrollado un sentimiento de que esta Autoridad ha originado, de algún modo, un recurso administrativo único, que ata la dependencia de alguna manera especial a su público. Esto puede atribuirse en parte al entusiasmo, en parte a la idea prevaleciente de que no es probable que otras oficinas federales, que carecen de esta aura de descentralización regional, se interesen en realidad por una administración democrática. Casi no es necesario incluir aquí esta controversia o darle el hincapié indebido. Sin embargo, aunque el método de trabajo a nivel de base se considera como uno de los principales objetivos colaterales de esta Autoridad, se ha prestado relativamente poca atención a la mecánica de su aplicación, y es cierto que la experiencia de otras organizaciones que se enfrentan a los mismos problemas y utilizan asociaciones voluntarias no ha sido debidamente estudiada dentro de la Autoridad.

2 Karl Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction*, Nueva York, Harcourt, Brace, 1941, pp. 44 ss.

3 Véase José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas.*

da y poco digna de confianza, y convertirla en un público estructurado y accesible. La accesibilidad con propósitos administrativos conduce al parecer con mucha facilidad al control con los mismos propósitos o con otros más generales. Por consiguiente, parece haber *un continuum* entre las asociaciones voluntarias organizadas por el Estado (de masas) democrático -como los comités de granjeros para impulsar o controlar la producción agrícola- y las asociaciones de ciudadanos del Estado (de masas) totalitario. En realidad, los recursos del corporativismo surgen como respuestas relativamente eficaces a la necesidad de hacer frente a la masa y, en tiempos de guerra, tienden a converger las técnicas administrativas de los países declaradamente democráticos y las de los países declaradamente totalitarios.

La democracia en la administración se basa en la idea de ampliar la participación. Dejemos que el ciudadano intervenga en el funcionamiento de su gobierno, démosle una oportunidad de ayudar a administrar los programas de un Estado positivo. Llevado al extremo, este concepto de democracia llega a aplicarse a estructuras como los ejércitos de conscriptos, considerados democráticos si incluyen (sobre la base de igualdad) a todas las clases de la población. Sin embargo, si se quiere que el análisis y la evaluación tengan importancia, será necesario averiguar el significado concreto de una abstracción tan poco analizada como "participación". Al hacerlo, debemos distinguir entre la participación sustantiva, que incluye una auténtica función en la determinación de la política, y la simple participación administrativa. En el ejército de conscriptos encontramos una creciente participación de los ciudadanos, con el concomitante abandono del poder. Lo mismo puede decirse de las *tonarigumi* japonesas, asociaciones de barrios que ayudaron a administrar el racionamiento y otros programas en tiempo de guerra. Tales organizaciones, que han tenido sus equivalentes en muchas partes del mundo, incluyen a los ciudadanos locales pero básicamente se han constituido para conveniencia de la administración. Es bastante fácil que los imperativos administrativos que exigen la descentralización queden casi como santificados; esto se vuelve especialmente útil en los países que valoran los símbolos de la democracia. Pero un analista crítico no puede pasar por alto esa pauta que simplemente transforma una ciudadanía desorganizada en un instrumento confiable para alcanzar objetivos de la administración gubernamental y lo llama "democracia".[4]

[4] Éste no es necesariamente un reflejo de la integridad o de las intenciones de la

La tendencia de la participación a volverse equivalente al compromiso tiene una poderosa razón de ser. En muchos casos (tal vez en la mayoría) la formación de las asociaciones locales de ciudadanos viene de arriba, y va unida al apremiante problema de administrar un programa. La necesidad de uniformidad en la estructura: de un canal por el cual diseminar fácilmente directivas, información e informes; de estimular a una clientela normalmente apática, y de resolver con rapidez tareas acumuladas: éstos y otros imperativos se resuelven en forma razonablemente adecuada, cuando sólo se ha logrado el compromiso. Normalmente se requiere algún ímpetu adicional, que no estaba establecido en las habituales responsabilidades de la oficina administrativa, si se quiere que el proceso llegue más allá del nivel del compromiso. En realidad, puede dudarse de que se logre mucho por encima de ese nivel. Tales asociaciones, voluntarias u obligatorias," suelen establecerse *ad hoc,* patrocinadas por alguna dependencia particular," que está encargada de un conjunto de responsabilidades programadas. No se pueden modificar con prontitud, ni se pueden delegar con eficiencia. Como organización administrativa, la dependencia no puede abandonar la necesidad de la unidad de mando y de continuidad de políticas; no sólo a lo largo del tiempo, sino también en su jerarquía. Por consiguiente, ¿cuál puede ser el papel de la asociación local o del comité cooptados? No puede llegar a ser parte eficiente de la principal estructura que determina la política de la dependencia," En la práctica, sólo se permite una

jefatura responsable. Es normal que los programas imbuidos de un contenido moral se reduzcan a aquellos elementos del programa que son pertinentes para la acción. De este modo, la idea moral del socialismo se ha reducido con bastante facilidad a objetivos concretos, como la nacionalización de la industria. Similares son los objetivos administrativos, como el establecimiento de un sistema ramificado de comités de ciudadanos.

5 Esta distinci6n tiende a desaparecer cuando el programa administrado está a punto de convertirse en un medio exclusivo de distribuir los productos de primera necesidad, o si sus atractivos son, por ejemplo, eliminar todas las otras prácticas de participaci6n.

6 Ésta puede ser la situaci6n efectiva, aun cuando no tenga un patrocinio legal. De este modo, los distritos locales de conservación de tierra son creaciones de las legislaturas de los estados, pero son atendidos por el Servicio de Conservación de Tierras del Departamento de Agricultura. Acaso no sea inapropiado que, en algunas zonas, se les conozca como "Distritos del Servicio de Conservaci6n de Tierras".

7 Esto podría ocurrir aun si los grupos locales formaran una organizaci6n central independiente, pero eso no lo ha considerado la oficina administrativa, a menoaqueya tenga un control de la organizaci6n central, como cuando un gobierno nacional utiliza una estructura de partidos preexistente para ayudar a administrar sus programas.

limitada esfera de decisión, que incluye cierta adaptación de las directivas generales a las condiciones locales, y dentro de esa esfera circunscrita los funcionarios responsables (por lo general pagados) desempeñarán un papel importante.

Con estas consideraciones en mente, bien podemos mencionar al menos una fase del contexto histórico dentro del cual se ha desarrollado el empleo de las asociaciones de voluntarios en la TVA, cuyos métodos han corrido paralelos a una nueva tendencia en la administración del gobierno federal, en especial en el campo de la administración agrícola. Esto no suele reconocerse dentro de la propia Autoridad, pero casi no hay duda de que el Departamento de Agricultura de Estados Unidos ha llegado mucho más lejos que la TVA, en el desarrollo tanto de la teoría como de la práctica de la participación ciudadana. El nacimiento de esta tendencia, acompañó la construcción de un gran aparato para administrar un programa de acción que ha llegado virtualmente a cada granjero del país.

M. L. Wilson, director de extensionismo del Departamento de Agricultura," emprendió en 1940 la formulación de la idea de "democracia agrícola". Wilson notó la tendencia hacia un mayor interés de grupo de parte de los granjeros y la presión por la igualdad mediante intervención del gobierno, hasta culminar en la aprobación de la Ley de Ajuste Agrícola de 1933 y la ulterior legislación agrícola del *Neui Deal.* La administración de los programas del nuevo gobierno se basó en el ideal de cooperación y de participación voluntaria, lo que llevó a establecer un conjunto de procedimientos que, en opinión de Wilson, pueden considerarse como los principios generales de la democracia agrícola:

i) Una administración descentralizada en varios grados, por medio de comités de granjeros de comunidad, condado y estado, elegidos los granjeros que cooperen o nombrados por el Secretario de Agricultura.

ii) El uso del referéndum, para determinar ciertas medidas políticas administrativas, especialmente las relacionadas con cuotas, castigos y acuerdos de mercado.

8 "A Theory of Agricultural Democracy", discurso pronunciado ante la Asociación Estadunidense de Gencias Políticas, Chicago, 28 de diciembre de 1940. Publicado como Circular de Servicio de Extensión, 355, marzo de 1941, mimeografiado. Véase también M. L. Wilson, *Democracy Has Roots,* Nueva York, Carrick Evans, 1939, cap. VII. También Howard R. Tolley, *The farmer Cuizen at War,* Nueva York, The Macmíllan Co., 1943, partev.

iii) El uso de discusiones grupales y otras técnicas de educación de adultos como medio de promover la comprensión de los problemas y procedimientos de la administración de los diversos programas y referendos.

iv) Planificación cooperativa para formular y ubicar programas."

Este programa subraya la importancia de la participación dentro de una pauta de cultura democrática. Además, en teoría, la participación incluye a la vez formación de políticas y funciones administrativas.

La técnica de cooptar a ciudadanos locales individualmente y por medio de asociaciones voluntarias en la administración de diversos programas agrícolas se desarrolló enormemente en los años treinta. En 1940 se informó que más de 890 000 ciudadanos estaban ayudando a planear y a operar nueve programas de acción rural.Pcomités de comunidad, condado y estado de la Administración de Ajuste Agrícola, operando por medio de 3 000 asociaciones agrícolas de condados; comités de planificación de uso de la tierra, organizados por medio de la Oficina de Economía Agrícola; asociaciones de granjeros que estaban ayudando a administrar los préstamos de la Administración de Préstamo Campesino; comités de rehabilitación y de compras de aparceros, organizados por la Administración de Seguridad en las Granjas; juntas asesoras de distritos locales, para el servicio de pastoreo; cooperativas que trataban con la Administración de Electrificación Rural; juntas gobernantes de distritos de conservación, atendidas por el Servicio de Conservación de Suelos; éstos, en conjunto, forman una pauta administrativa de la que sólo fue una parte la empresa similar de la TVA (••.].

La tendencia a la cooptación de granjeros en la administración de programas agrícolas nacionales, llegó a su cúspide en 1938 con la organización del programa de planificación de uso de la tierra de los condados. La idea de una planificación democrática con participación de los granjeros recibió considerable atención, y se hizo un intento por formar toda una jerarquía de comités representativos que encarnaran el ideal

9 Wilson, "A Theory of Agricultural Democracy", p. 5. Es interesante notar que el señor Wilson, director del Trabajo de Extensión, considerara que el programa AAA había representado el principio práctico de la democracia agrícola. Los agricultores de la lVA, esencialmente leales a las organizaciones locales del servicio de extensión, no habrían hecho semejante declaración.

10 Carleton R Ball. "Citizens Help Plan and Operate Action Programs", en *Land Policy Review,* marzo-abril de 1940, p. 19.

democrático.P Al mismo tiempo, se pensó en alcanzar un primer objetivo administrativo. El programa de organización de planificación del uso de la tierra recibió el impulso de una conferencia de representantes del Departamento de Agricultura y de la Asociación de Colegios y Universidades de Concesiones de Tierras, celebrada en Mt. Weather, Virginia, en julio de 1938. El Acuerdo de Mt. Weather[12] recomendó un sistema de planificación coordinada del uso de la tierra, para acabar con la confusión creada por la existencia de tantos puntos de contacto entre dependencias gubernamentales y granjeros locales. Se consideró que con funcionarios locales de las dependencias agrícolas nacionales que estuvieran representados en los comités de granjeros, podía establecerse un único punto de contacto. Es posible que, por un apremiante imperativo administrativo, el sistema de planificación del uso de la tierra se hubiese establecido sin este impulso pero es claro que fue la ocasión para la nueva organización. Los problemas de los funcionarios eran, básica y lógicamente, que sus responsabilidades tuvieran que ver con la ejecución eficiente de los programas obligatorios, no la creación de nuevas pautas de cultivo. Estas últimas, si lo permitían el tiempo y los recursos, se convertirían en un objetivo colateral eficiente, pero sería ocioso suponer que los requisitos de administración no asumieran prioridad dentro del sistema.

La construcción cooptativa de sistemas de asociaciones voluntarias satisface importantes necesidades administrativas. Éstas son generales, e incluyen:

i) Lograr un fácil acceso, lo que requiere el establecimiento de canales confiables y de rutina por los cuales información, ayuda y peticiones puedan llegar a segmentos de la población. El recurrir a los comités

11 Véase "The Land Use Planning Organization", County Planning Series núm. 3, Bureau of Agricultural Economícs, mayo de 1940; asimismo, *Land Use Planning Under Way,* preparado por la BAR en cooperación con el Service FSA, SCA, AAA Y Forest Service, USDA Washington, julio de 1940; y [ohn M. Gaus y Leon O. Wolcott, *Public Adminietration and the U.S. Depariment of Agrieultllre,* Chicago, Public Administration Service, 1940, pp. 151 ss.

12 Se reproduce como apéndice de Gaus y Wolcott, *op. cit.,* Russell Lord *(The Agrarian Revival,*p. 193) califica las referencias del servicio de extensión a este acuerdo, como "la tregua de Mt. Weather". Tregua, es cierto, pues a mediados de 1942 el Congreso habla saboteado el programa con el apoyo de la American Farm Bureau Federation. Véase Charles M. Hardin, "TOO Bureau of Agricultural Econornics Under Fire: A Studyin Valuation Conflicts", en *¡ouma/ofFarm Econom*ies, vol. 28, agosto de 1946.

permite reunir a elementos importantes periódicamente, de modo que los más altos niveles de la administración tengan razones para suponer que se pagarán las cuotas; y la organización local aporta un foco administrativo, en términos del cual pueden coordinarse varias divisiones de línea en el campo.

ii) Al aumentar en intensidad el programa, se hace necesario que el extremo inferior de la administración sea alguna clase de grupo y no un ciudadano en particular. Un funcionario local, orientado hacia el grupo, puede llegar a un número mucho mayor de personas si trabaja por medio de organizaciones de comunidad y de condado que si intenta aproximarse en persona a todos sus votantes. De este modo, la asociación voluntaria permite al funcionario utilizar recursos administrativos aún no explotados.

iii) La administración puede ser descentralizada, de modo que la aplicación de una política general se adapte a las condiciones locales, utilizando el conocimiento especial de los ciudadanos del lugar; sin embargo, no se prevé, generalmente, que la política misma vaya a verse comprometida.

iv) Compartir la responsabilidad, de modo que los ciudadanos del lugar, por medio de las asociaciones o comités de voluntarios, puedan identificarse y comprometerse con el programa -y, sería lo ideal, con el aparato- de la dependencia que esté operando.

Estas necesidades definen la aplicabilidad del recurso de la asociación de voluntarios a los problemas organizativos de quienes hacen uso de ella. Sólo como satisfacción de estas necesidades se puede comprender la continuidad -tanto en estructura como en funciones- de este tipo de cooptación, bajo patrocinio tanto democrático como totalitario.

Por lo anterior, no es de sorprender que las críticas al programa de planificación de condados hayan subrayado las desviaciones del ideal democrático, particularmente por la falta de representatividad y por la tendencia a que organizaciones establecidas, como la Oficina para Granjeros, se adueñen del control de los comités locales.[13] Sin embargo, en la medida en que se trata de críticas a un programa que se desarrolla hacia

13 Véase John D. Lewis, "Democratic Planníng in Agriculture", en *American Polítical Science Review,* XXXV, abril y junio de 1941, también Neal C. Gross, "A Post Mortem en County Planning", en *Journal of Farm Economice,* XXV, agosto de 1943, y Bryce Ryan, "Democratíc Telesis and County Agricultural Planning", en *Journal of Farm Economics,* XXII, noviembre de 1940.

la realización más completa del ideal, no es fundamental. Para este análisis, son más importantes ciertas críticas, como las siguientes:

> [...] es la tesis central de este ensayo que la planificación de condados no tuvo éxito porque no se creó, entre la población del área en que había de funcionar el programa de verificación, un verdadero deseo de resolver los problemas de la comunidad y del condado [...] La mayoría de los administradores de planificación del condado concibe la planificación rural como otro problema administrativo, como un procedimiento.P

La pauta normal -tal vez inevitable, dada la rápida creación de un sistema de comités con ramificaciones nacionales- estableció una organización planeada desde arriba y orientada a la administración del programa nacional. Por consiguiente, adquirieron prioridad los problemas del funcionario local en tanto que funcionario. "Sólo se necesitó hablar con representantes de las diversas dependencias dedicadas a tratar de 'imponer' el sistema de planificación del condado para ver cuán ubicuo era este estado [de apatía]"." En la medida en que los problemas de los funcionarios son tan apremiantes que determinen el carácter de la organización, puede esperarse que prevalezca un simple compromiso y no una participación significativa. Este mismo argumento fue establecido de otra manera por [ohn D. Lewis al analizar una de las bases de la falta de una representatividad completa.

> La presión por "lograr que se hagan las cosas" ha tendido a favorecer los nombramientos, no las elecciones. La División en Washington espera, naturalmente, que sus agentes en el campo informen de resultados que justifiquen las grandes esperanzas con que se lanzó el programa y la oficina del estado, a su vez, exige de los agentes del condado informes de progresos, con los cuales aplacar a los administradores en Washington. El procedimiento democrático es, como bien se sabe, un procedimiento lento. Por consiguiente, la primera idea de un abrumado agente de condado, a menos que esté impresionado por la importancia de encontrar a un comité verdaderamente democrático, consistirá en encontrar a un grupo de granjeros laboriosos y dispuestos a cooperar, de quienes pueda estar seguro que trabajarán en armonía. Con la mejor de las intenciones y sin pensar ni por un momento

[14] Gross, p. 647.

[15] *Ibid.*, p. 653. El señor Gross también indica que las unidades de planificación tendían a seguir la conveniencia de los administradores, y no la de las pautas de los intereses locales.

> en abrumar de trabajo al comité, podrá organizar un comité de "lideres sobresalientes" con un sincero deseo de actuar en interés de todo el condado, pero que sólo tengan un conocimiento"de segunda mano" y una preocupación indirecta por los problemas de los granjeros menos prósperos del condado.l"

En efecto, los responsables de organizar el sistema de comités o de asociaciones se encuentran bajo la presión de organizar sus acciones de acuerdo con las exigencias del momento, y esas exigencias se relacionan básicamente con las necesidades de la administración. Al hacerse predominantes las necesidades de administración, se puede esperar que aumente la tendencia de la participación democrática a reducirse a un simple compromiso. En caso extremo, el elemento democrático desaparece, y el carácter cooptativo de los recursos organizativos empleados llega a identificarse con todo su significado.'?

16 Lewis, *op. cit.*, p. 247.

17 A menos que reinterpretemos el término "democracia" de modo que llegue a un nivel superior, con la subordinación de la masa a la organización. La descripción anterior, unilateral en su énfasis, de ninguna manera niega los objetivos democráticos de los iniciadores del programa de planificación. Aquí sólo nos interesa la explicación de las tendencias subyacentes a las que da importancia el concepto de cooptación.

XIX. EL INFORME DE LA COMISIÓN SOBRE ORGANIZACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA DEL GOBIERNO

(Fragmento de la Comisión Hoover)

EN ESTA parte de su informe, la Comisión sobre la Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno trata los hechos esenciales de la organización eficiente de la rama ejecutiva. Sin esos hechos esenciales, están condenados al fracaso todos los demás pasos por mejorar la organización y la administración.

El presidente y, *aeus órdenes, sus principales asistentes, los jefes de departamento, deberán ser responsables* y *estar comprometidos con el pueblo* y *con el Congreso por la conducta de la rama ejecutiva.*

Responsabilidad y compromiso son imposibles sin autoridad, es decir, sin el poder de dirigir. El ejercicio de la autoridad es imposible sin una clara línea de mando que vaya de arriba hacia abajo, y una línea, de retorno, de responsabilidad y compromiso, de abajo hacia arriba.

Es *imposible ejercer la autoridad prudentemente sin la ayuda de las instituciones de personal para recabar hechos* y *formular recomendaciones sobre las cuales puedan emitirse juicios,* y *supervisar e informar sobre de la ejecución de las decisiones.*

No existe una autoridad definida en la cúspide, una línea clara de autoridad de arriba hacia abajo, ni ayudantes de personal perfectos para el ejercicio de la autoridad. Ésta es difusa, sus líneas confusas, los servicios de personal, insuficientes. Por consiguiente, la responsabilidad y el compromiso se ven menoscabados.

El paso primero y esencial en la búsqueda de eficiencia y economía en la rama ejecutiva del gobierno federal es remediar esta situación.

El estado crítico de los asuntos mundiales exige que el gobierno de los Estados Unidos hable y actúe con propósito, firmeza y moderación uniformes al tratar con otras naciones. Debe actuar con decisión para conservar sus recursos humanos y materiales. Debe crear una poderosa maquinaria para la defensa nacional mientras se esfuerza por construir

una paz mundial duradera, y no puede realizar estas tareas si su organización para el desarrollo y la ejecución de la política es confusa y desordenada, o si el jefe del Ejecutivo se ve obstaculizado para aplicar una dirección firme a los diversos departamentos y agencias estatales.

Si el desorden de la maquinaria administrativa provoca que la rama ejecutiva del gobierno trabaje a veces en contradicción consigo misma, la nación, en general, sufrirá. Y sufrirá si sus diversos programas entran en conflicto entre sí y si la autoridad ejecutiva se torna confusa: sea desperdicio de los fondos públicos o falta de unidad nacional, resultantes de inútiles fricciones.

Un Ejecutivo enérgico y unificado no amenaza a un gobierno libre y responsable, corno señaló Alexander Hamilton en El *federalista* (núm. 70). Harnilton declaró que los ingredientes de la "seguridad en el sentido republicano" son, "primero, una debida dependencia del pueblo; segundo, una debida responsabilidad". Fuerza y unidad en un Ejecutivo dejan en claro quién es responsable de las fallas en la administración y así la legislatura puede exigir más fácilmente responsabilidad ante el pueblo.

DESCUBRIMIENTOS

Según la Comisión, la violación de esos principios es resultado de las condiciones declaradas en los siguientes descubrimientos.

Primer descubrimiento

La rama ejecutiva no está organizada en un número manejable de departamentos y agencias importantes, sino dividida en una gran cantidad de agencias -que dividen a su vez la responsabilidad- yen número excesivo para poder ser dirigidas eficazmente desde arriba.

Segundo descubrimiento

El presidente y los jefes de departamento carecen de los instrumentos necesarios para crear programas y políticas y supervisar su ejecución.

Ningún ejecutivo, público o privado, puede dirigir un establecimiento grande y complejo sin ayuda de su personal. El personal debe mantener informado al presidente sobre la interrelación entre los diversos programas departamentales, y ayudarlo a definir programas específicos dependiendo de las instrucciones del Congreso y supervisar su ejecución.

Tercer descubrimiento

El gobierno federal no ha dado pasos significativos para formar un cuerpo de administradores del más alto nivel enfocado al programa del gobierno en conjunto.

Cuarto descubrimiento

Muchos estatutos y reglamentos que controlan las prácticas y procedimientos administrativos del gobierno son indebidamente detallados y rígidos.

Quinto descubrimiento

De manera similar, se deben mejorar los procesos presupuestarios para expresar los objetivos del gobierno en materia del trabajo necesario y no en simples clasificaciones de gastos.

Sexto descubrimiento

Se deben estandarizar y clasificar los métodos de llevar las cuentas en la rama ejecutiva. Hay que descentralizar las actividades de contabilidad si se quiere que sean instrumentos efectivos de administración y reducir gasto y despilfarro.

Séptimo descubrimiento

Los servicios administrativos generales de varias dependencias -como compra de abastos, mantenimiento de registros y operación de los edificios públicos- están mal organizados o coordinados.

RESUMEN

Por lo anterior, todo esfuerzo sistemático por mejorar la organización y administración del gobierno deberá

1) Agrupar ordenadamente las funciones del gobierno en grandes departamentos y agencias, bajo el presidente.

2) Establecer una línea de control clara desde el presidente hasta los jefes de esos departamentos y agencias, y desde ellos hasta sus subordinados, con la responsabilidad correspondiente de estos funcionarios ante el presidente, eliminando las barreras que en muchos casos han hecho que oficinas y agencias se mantengan parcialmente independientes del jefe del ejecutivo.

3) Dar al presidente y a cada jefe de departamento personal eficiente que sólo deberá laborar para que el trabajo del Ejecutivo tenga más calidad, y dar libertad al presidente y los jefes de departamento para organizarlo a su discreción.

4) Desarrollar una cantidad mayor de administradores capaces en el servicio público y prepararlos para ascender en cualquier oficina o departamento del gobierno que pueda aprovecharlos con la mayor eficiencia.

5) Aplicar la responsabilidad de los administradores mediante una pauta de controles mucho más amplia, de modo que los estatutos y normas que gobiernan las prácticas administrativas favorezcan -en lugar de destruir- la iniciativa y el espíritu de empresa.

6) Permitir que los departamentos y agencias manejen por sí mismos una mayor parte de los servicios administrativos de rutina, bajo estricta supervisión y de conformidad con normas estrictas.

Sólo con estas acciones podrán aplicarse con eficiencia, responsabilidad y economía las operaciones de la rama ejecutiva.

LA AUTORIDAD EJECUTIVA Y LA RESPONSABILIDAD

Nuestras diversas fuerzas de trabajo descubrieron con frecuencia que el presidente y sus jefes de departamento no tienen una autoridad acorde con la responsabilidad que deben asumir. En muchos casos falta autoridad, o es tan difusa que es casi imposible hacer que alguien sea com-

pletamente responsable de un programa u operación particular. Esta tendencia es peligrosa y, si se extiende lo suficiente, será capaz de crear un gobierno irresponsable.

En la actualidad, el presidente carece de autoridad para organizar las agencias de la rama ejecutiva para mejorar el cumplimiento de sus deberes ejecutivos. Aunque en el pasado se otorgaron poderes de reorganización al presidente, éstos fueron intermitentes y quedaron sometidos a muchas limitaciones y exclusiones, lo que disminuyó considerablemente su efectividad.

Asimismo, la reciente tendencia a crear, por estatuto, comités ínterdepartamentales con deberes y miembros específicos ha limitado la autoridad del presidente para elegir a sus asesores, como es el caso del. Consejo Nacional de Seguridad y la Junta Nacional de Recursos de Seguridad.

De manera similar, a menudo se han concedido poderes estatutarios a funcionarios subordinados, de tal manera que restan autoridad, en ciertas áreas, al presidente o a un jefe de departamento. Un ejemplo es la autoridad estatutaria del Cuerpo de Ingenieros del Ejército para preparar planes de desarrollo de los ríos: está completamente fuera del control del secretario del ejército o del presidente.

En el delicado terreno de la seguridad nacional, la Secretaría de la Defensa tiene sólo una relación coordinadora con el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. No puede contratar ni despedir a subordinados, salvo que formen parte de su personal inmediato. Casi toda la capacidad de hacer nombramientos que no está en manos del presidente se ha entregado a secretarios de servicios subordinados. El secretario de la defensa tiene poderes inadecuados sobre el presupuesto y el gasto y no posee ninguna autoridad para reorganizar el establecimiento militar, cuya maquinaria está prescrita rígidamente por estatuto.

Además, cuando se asignan deberes ejecutivos a las comisiones reguladoras independientes, también se debilita la autoridad del presidente. Un ejemplo es el poder de la Comisión Marítima para operar y contratar navíos sin atender a las opiniones del presidente.

De manera similar, en el terreno de los servicios de gestión administrativa, la autoridad ejecutiva y la discrecionalidad se han debilitado por los estatutos y normas rigidos y detallados, de modo que también se ha reducido la eficiencia de estos servicios.

Asimismo, los requisitos que se refieren a la contratación, selección, aumentos de salario y despido de empleados, que pretendían asegurar imparcialidad y mérito en la administración del personal, en realidad se han vuelto tan detallados y precisos que privan a los jefes de departamentos y a sus supervisores de las importantes prerrogativas de administración necesarias para realizar un trabajo efectivo y eficiente.

En otra área –la administración fiscal– en la rama ejecutiva nadie tiene autoridad para establecer un sistema central de contabilidad. Este instrumento es absolutamente esencial para la administración y el control fiscal. La influencia del contralor general-agente del Congreso— en la determinación de los gastos del Ejecutivo también menoscaba gravemente la autoridad y la discrecionalidad del presidente y de sus jefes de departamento.

Otra flaqueza básica se encuentra en el anticuado sistema de asignaciones, que se concentra en elaborar listas detalladas de puestos y materiales y no en programas funcionales bien definidos. Esto impide el gasto prudente del dinero público, y a menudo difumina el poder de gasto entre tantas unidades de organización que resulta imposible delegar la responsabilidad de cumplir los objetivos del programa a una sola persona o unidad.

Por último, la abundante y detallada legislación sustantiva es otro rasgo más de las actuales prácticas que no conduce a una administración más eficiente de la empresa pública. Por ejemplo, tan sólo en el Departamento de Agricultura hay 199 estatutos que afectan la administración de personal. La disposición de la propiedad excedente está regida por más de 369 leyes distintas. La Oficina de Asuntos Indios tiene que administrar más de 5 000 estatutos y 370 tratados; y las leyes para las operaciones de la Oficina de Reclamaciones ocupan nada menos que 803 páginas.

Ninguno de estos factores por sí solo, sino, como los hilos de los liliputienses que ataron a Gulliver, el total complejo de estas restricciones –falta de autoridad organizativa, concesiones de poderes ejecutivos independientes a funcionarios subordinados; controles restrictivos al personal; controles divididos a la contabilidad y auditación de los gastos; difusión de la capacidad de gasto de asignaciones; una legislación excesivamente detallada– debilita las capacidades de administrar en la rama ejecutiva y dificulta, si no es que imposibilita, la asignación de responsabilidades.

La solución

Se requerirán algunos cambios fundamentales y trascendentes en las prácticas legislativas y administrativas actuales. Las recomendaciones de la Comisión al Congreso aparecen en detalle en algunos de sus informes anteriores y no se tienen que repetir aquí extensamente. Sin embargo, las reformas deben hacer que se delegue al presidente y a sus jefes de departamento autoridad suficiente para permitirles cumplir con las responsabilidades que les asigna la Constitución y el Congreso.

Al presidente se le debe conceder autoridad continua para presentar planes de reorganización que cubran sin excepción todas las agencias de la rama ejecutiva; tales planes deberán presentarse al Congreso y entrar en vigor, a menos que sean rechazados, dentro de los siguientes 60 días, por resolución concurrente de ambas cámaras. Esta autoridad es necesaria si se quiere que la maquinaria de gobierno se adapte a los requerimientos siempre cambiantes de la administración, y si se quiere que su eficiencia sea una preocupación continua y no sólo esporádica del gobierno federal.

Los jefes de departamentos deberán tener la libertad, con la aprobación presidencial, de reorganizar sus departamentos de la manera que, a su juicio, mejor convenga a los requerimientos de eficiencia y economía. Esto significa que no deberá prescribirse por legislación la estructura organizativa interna de las agencias del Ejecutivo.

Deberá sustituirse la práctica -relacionada con la anterior- de determinar por estatuto las funciones y los miembros precisos de los cuerpos coordinadores y asesores por una legislación capacitadora más general, que ofrezca un marco flexible dentro del cual pueda actuar el presidente.

También deberá evitarse una legislación demasiado detallada que incluya un lenguaje rígido, con asignaciones puntuales, pues limitan innecesariamente la discrecionalidad y la iniciativa del Ejecutivo.

En interés de una administración responsable, no se deberá conceder independientemente una autoridad ejecutiva que no esté sujeta al control del jefe del Ejecutivo, a los jefes de departamentos y funcionarios subordinados.

Las funciones puramente ejecutivas de agencias cuasilegislativas y cuasijudiciales también deberán llevarse a los departamentos regulares del Ejecutivo, dentro del ámbito del control ejecutivo.

Asimismo, deberá fortalecerse la autoridad departamental sobre la administración del personal permitiendo que quienes tengan responsabilidades de administración ejerzan mayor discrecionalidad en las fases de contratación, selección, ascensos, nóminas y despidos.

Por último, el presidente deberá tener más autoridad para determinar el tipo de informes fiscales que necesita para mantener un sano control fiscal.

Estos cambios son los primeros pasos necesarios para lograr no sólo mayor eficiencia y economía en el gobierno, sino también una mayor responsabilidad de la rama ejecutiva ante el Congreso.

MEJORAMIENIO DE LAS HERRAMIENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN

Más allá de la necesidad de mayor autoridad y discrecionalidad del Ejecutivo, el presidente y los más altos funcionarios de la rama ejecutiva requieren instrumentos más adecuados en las áreas de administración fiscal, servicios de personal, abastecimiento y mantenimiento para que los negocios públicos se dirijan con eficiencia y economía.

Fiscal

En la primera de estas áreas -la administración fiscal- hay flaquezas manifiestas en el proceso presupuestario, en los controles de contabilidad y en la estructura de asignaciones.

Donde más débil está el proceso presupuestario es en el nivel departamental, justo donde debiera ser más fuerte. El propio documento del presupuesto -por sus dimensiones, complejidad y concentración en servicios y materiales que deben comprarse, más que en programas que debieran emprenderse- es un instrumento relativamente ineficiente. Tal vez la razón subyacente sea la anticuada estructura de asignaciones, excesivamente compleja, demasiado detallada en ciertas áreas y demasiado general en otras, y que está basada en los requerimientos de las unidades organizacionales y no en los programas de trabajo.

El sistema de asignaciones es incapaz de controlar el gasto excesivo. No presta suficiente atención a los ingresos del presupuesto, y la mezcla

de distintos gastos operativos y egresos de capital causa una constante dificultad de interpretación; en ciertos casos, su incapacidad de revelar subsidios también dificultó su interpretación.

No hay un plan general de contabilidad para el gobierno en su conjunto. Por consiguiente, no hay un lugar en que pueda verse el cargo financiero completo de nuestro gobierno. No se puede obtener una información financiera completa y actualizada porque la contabilidad federal es una mezcla de la base de "cajas" de contabilidad y los aumentos de base, y porque no incluye contabilidad de abastos.

La responsabilidad de las cuentas fiscales -las relacionadas con ingresos, custodia de fondos, desembolsos, deuda pública y la moneda- corresponde a la Tesorería; sin embargo, el contralor general, agente del Congreso, prescribe la forma y los procedimientos para las asignaciones administrativas y la responsabilidad de los fondos en la rama ejecutiva.

Como resultado no hemos tenido, hasta la fecha, un sistema de contabilidad que muestre los auténticos ingresos y egresos gubernamentales de ningún año, que permita hacer una contabilidad de la propiedad o los costos, o un control positivo de los activos, los pasivos y las asignaciones.

Lasoíucuin

En nuestro informe sobre presupuesto y contabilidad proponemos cambios trascendentales en estas áreas. Para producir un plan presupuestario que sea un instrumento más comprensible y útil, para el presidente y para el Congreso, recomendamos su modificación según los lineamientos de los programas y funciones de trabajo. Tal documento, al que designamos "presupuesto de desempeño", analizaría el trabajo de los departamentos y agencias del gobierno según sus principales funciones, actividades o proyectos, así, concentraría la atención en el trabajo que hubiera que hacer o los servicios que hubiera que prestar, y no en cosas que haya que adquirir, como servicios personales o contractuales, abastos, materiales y equipo. Además, un presupuesto de desempeño facilitaría el control congresional y ejecutivo al mostrar claramente el alcance y la magnitud de cada actividad federal. También podría mostrar las relaciones entre el volumen de trabajo que hubiera que hacer y su costo del trabajo: evaluación que no puede hacerse de acuerdo con el actual sistema.

Sin embargo, para obtener todo el beneficio del presupuesto de desempeño habría que simplificar y ajustar la estructura de asignaciones para fundirla con el plan presupuestario.

También deben fortalecerse las etapas iniciales de preparación del presupuesto en el ámbito operativo para asegurar una mejor planeación y aliviar a la Oficina de Presupuesto de la carga de revisiones detalladas a ese nivel.

Para ayudar más al presidente a apretar los controles sobre el gasto, se debe establecer una Oficina del Contador General, que dependa de la Secretaría del Tesoro, con autoridad para prescribir métodos generales de contabilidad y aplicar procedimientos de contabilidad en la rama ejecutiva, los cuales deben estar sujetos a la aprobación del contralor general dentro de las facultades actualmente conferidas a él por el Congreso.

El Contador General deberá tener la responsabilidad, basado en sus informes, de combinar las cuentas de la agencia con cuentas sumarias del gobierno y de producir informes financieros completos para información del presidente, el Congreso y el público. Las cuentas deberán llevarse sobre una base acumulativa y deberán cubrir todos los ingresos, entradas, fondos, asignaciones, gastos, abastos, propiedades y bonos del gobierno federal.

Una vez instalado, este nuevo sistema hará posible el desarrollo de un sistema de asignaciones que pueda aportar algo que hoy está haciendo falta: controles ejecutivos acordes con el gasto de las asignaciones.

Por último, la Comisión recomienda suprimir en lo posible la costosa práctica de la Oficina del Contador General de examinar minuciosamente millones de comprobantes de gastos, y remplazarla por auditorías en cada agencia del gobierno, pues, además de reducir costos sin afectar el control, dejaría libre al auditor de la legislatura para las labores más generales y eficientes de posauditoría.

Deberán efectuarse estos cambios en los métodos de presupuestar, contabilizar y auditar para asegurar prácticas sanas de administración fiscal y una contabilidad fiscal más clara de la rama ejeeutiva al Congreso.

El personal

Probablemente ningún problema de la administración del gobierno es más importante que el de conseguir y retener un equipo capaz y con-

cienzudo de servidores públicos. Por desgracia, las prácticas del personal en el gobierno federal dan poco margen al optimismo en el sentido de satisfacer estas necesidades.

No se organizó la Comisión del Servicio Civil para crear un personal verdaderamente eficiente como brazo del presidente. La planeación y administración del programa de personal no se han mantenido al ritmo de la enorme expansión del empleo en el gobierno.

La centralización de transacciones personales en la Comisión del Servicio Civil y en las oficinas de los departamentos de personal ha dado por resultado retrasos injustificables al enfrentarse a los problemas del personal.

La maquinaria contratadora ha sido lenta, impersonal y torpe. Muchos procedimientos de personal son innecesariamente complicados, y la rigidez de algunos de ellos no da el suficiente margen para juzgar qué necesitan los funcionarios para desempeñar su labor de modo más eficiente.

No se ha prestado la atención suficiente a aspectos tan positivos de la sana administración de personal como el mejoramiento de las relaciones entre supervisor y empleado, la capacitación, ascensos e incentivos para un mejor desempeño. En suma, el sistema no fue diseñado para atraer y retener personas lo suficientemente calificadas para desempeñar las tareas del gobierno.

Sin embargo, estas críticas no deben interpretarse como una reflexión sobre la gran mayoría de nuestros empleados federales, quienes son concienzudos, laboriosos y dedicados sino sobre un sistema que no se ha mantenido al ritmo de las necesidades del gobierno federal.

La solucíón

En nuestro informe sobre la administración de personal hacemos varias recomendaciones destinadas a mejorar la calidad de la administración del personal en el gobierno. Recomendamos descentralizar el sistema de personal de modo que las diversas dependencias desempeñen sus tareas cotidianas de contratación, selección, clasificación de puestos y otros aspectos de acuerdo con normas aprobadas y aplicadas por la Comisión del Servicio Civil.

Esto liberará a la Comisión de los detalles del control centralizado y

permitirá a su presidente concentrarse en la planeación y en las normas del personal, y en ayudar al presidente y a sus jefes de departamento a crear programas de administración sanos y activos.

El presidente de la Comisión del Servicio Civil debe servir no solamente como principal asesor de personal del presidente sobre problemas de servicio civil, sino también deberá dirigir las operaciones de la Comisión.

Al nivel de agencia, la función del personal deberá estar representada en la más alta administración. Los propios departamentos, al contratar empleados, deberán utilizar métodos más dinámicos y atractivos, y aplicar métodos de selección que den a sus supervisores mayor latitud de criterio y asegurar que los nombramientos se hagan sobre la base del mérito y no sólo sobre una base política.

Para mejorar el rendimiento de los empleados, los supervisores de línea deberán desempeñar un mayor papel en la selección, ascenso y cese de empleados. Es necesario simplificar las formas y procedimientos. Se deberá prestar mayor atención a cuestiones como la participación del empleado en problemas administrativos, entrenamiento en el servicio, ascensos y relaciones humanas.

Los salarios, miserablemente bajos en los niveles superiores [...] deberán aumentarse de manera considerable para atraer y conservar a empleados con capacidades de primera línea. Casi todas nuestras fuerzas de trabajo sobre personal, abastecimiento, servicios médicos, presupuesto y contabilidad, nuestros consultares de ingeniería empresarial y muchos otros expertos que trabajan en los diversos campos de nuestra labor subrayaron esta necesidad una y otra vez.

Por último, todos los puestos en el servicio, con excepción de los más altos niveles de política, deberán ocuparse de acuerdo con métodos del sistema de mérito.

Son necesarias todas estas mejoras para lograr un mayor grado de competencia, eficiencia y responsabilidad en el servicio federal.

EL DESPILFARRO DE LA DUPUCAOÓN

Probablemente no hay lugar en el gobierno en que sea más notorio el desperdicio que en los servicios repetidos. Muchos han sobrevivido tenazmente a repetidas denuncias e intentos de reorganización. Nues-

tros informes y los de las fuerzas de trabajo ofrecen incontables ejemplos de traslape y duplicación por todo el gobierno. Aquí, con el propósito de ilustrar el problema y de señalar su solución, ,citaremos brevemente tres. [Omitiremos aquí los tres que tratan del desarrollo de recursos acuáticos, de la administración de tierras y silvicultura, y de la construcción de hospitales.]

La solución

En varios de nuestros informes recomendamos poner fin a tan despilfarradora competencia unificando estos servicios. También proponemos unir en una sola dependencia las principales actividades de construcción. Además se necesita crear una Junta de Revisión Imparcial de todos los grandes servicios públicos en la Oficina del Presidente para asegurar que sean factibles, estén apoyados por datos básicos adecuados y no entren en conflicto con otros proyectos de obras, además de que se completen con la mayor eficiencia.

Para evitar otros traslapes y duplicación, por ejemplo en el terreno de las estadísticas, recomendamos que se fortalezcan la autoridad y el personal presidenciales de la Oficina del Presupuesto. Asimismo, para coordinar los diversos programas de investigación científica, recomendamos la creación de una Fundación Nacional de Ciencias.

Por último, para dar al presidente la información necesaria y el control de todos los programas ejecutivos, recomendamos que se cree un puesto de Secretaría de Personal. Así, el presidente será capaz de coordinar mejor las actividades ejecutivas.

Estos cambios básicos de la organización complementados con recursos adicionales de coordinación y planeación, son vitales para eliminar y prevenir enormes despilfarros de dinero y mano de obra en el gobierno.

LA DESCENTRALIZACIÓN CON CONTROL CENTRALIZADO

Como regla general, se puede economizar centralizando los servicios comunes a todas las agencias. Sin embargo, hay un límite para las dimensiones y la complejidad del gobierno más allá del cual ya no es factible centralizar sin crear graves cuellos de botella, retrasos y confusión, con lo que los servicios se vuelven más costosos y menos eficientes.

Hace mucho se había llegado este punto en las operaciones del gobierno federal. Ya no es concebible procesar centralizadamente transacciones de personal de dos millones de empleados, o efectuar órdenes de compra de tres millones por valor de 6 000 millones de dólares en bienes. Sin embargo, en los ámbitos de personal, presupuesto y abastecimiento nuestras fuerzas de trabajo han encontrado operaciones sobrecentralizadas que son resultado de una administración ineficiente y onerosa.

Las fuerzas de trabajo también descubrieron muchos ejemplos de funcionarios del cuartel general en Washington que aún se aferran al poder para tomar decisiones hasta en cuestiones de menor importancia, lo que también ha dado por resultado retrasos interminables al hacer las cosas, embotar iniciativas en los servicios de campo y tomar decisiones que no consideraron debidamente las variantes de las condiciones locales.

La solución

Aunque se han efectuado muchas descentralizaciones, ya es apremiante la necesidad de una mayor descentralización de las operaciones según controles centrales apropiados, y ha sido tema recurrente en nuestros diversos informes.

En nuestro informe sobre la administración de personal recomendamos descentralizar la contratación, selección y otros procesos de acuerdo con normas aprobadas y aplicadas por la Comisión del Servicio Civil. Dentro de las propias agencias recomendamos que se efectúe una descentralización similar en favor de sus unidades de campo y supervisores operativos.

También recomendamos en nuestro informe sobre presupuesto y contabilidad que se efectúe el grueso del trabajo de preparación de las estimaciones en los departamentos operativos; de modo que los informes de contabilidad sigan siendo obra de departamentos operantes bajo un sistema central de contabilidad.

Con la excepción de artículos de uso común, hemos recomendado que los departamentos realicen sus adquisiciones de acuerdo con normas uniformes prescritas por una agencia abastecedora central.

También en cuestiones sustantivas hemos recomendado que se dele-

gue mayor autoridad a los servicios de campo de los distintos departamentos. Esto requerirá que las agencias centrales concentren cada vez más su atención en desarrollar medidas políticas inconfundiblemente claras. También deben prestar mayor atención al establecer normas de desempeño y para mejorar sus sistemas de informes y de inspección con el objetivo de asegurar que se apliquen las diversas políticas.

LA REORGANIZACIÓN SEGúN uNPRoP6srro CENTRAL

Las mejoras en ámbitos corno autoridad, instrumentos administrativos, coordinación, procedimientos de planeación y descentralización no bastan por sí mismas para lograr el máximo grado de eficiencia en las operaciones delgobierno. La estructura organizativa de la rama ejecutiva también debe pasar por una revisión radical. De manera similar, deben reorganizarse los propios departamentos y agencias.

En la actualidad hay demasiadas agencias para que el presidente les dé la necesaria atención y dirección. Muchas funciones relacionadas directamente también están dispersas en campos como trabajo, transporte o los servicios médicos, y nadie está encargado de considerar el problema en conjunto.

Además, muchas agencias tienen funciones sin ninguna relación entre sí, si es que no son incongruentes; esto crea una falta de propósito central y aumenta considerablemente los problemas de coordinación interna.

Ya se han citado varias áreas de conflicto y duplicación, debidas al menos parcialmente a una mala organización.

En nuestros informes anteriores hicimos numerosas recomendaciones para mejorar la estructura organizativa de la rama ejecutiva y la estructura interna de los diversos departamentos y agencias... Nuestros estudios han mostrado concluyentemente que las áreas que presentan los mayores problemas de duplicación y de coordinación son aquéllas en que servidos de naturaleza similar se encuentran dispersos en diferentes agencias de la rama ejecutiva. Esta dispersión de funciones interrelacionadas entre las agencias ha producido rivalidades y conflictos sumamente costosos y despilfarradores.

La solución

Al recomendar cambios y reorganización, nuestro objetivo constante ha sido lograr el mayor grado posible de unidad en la estructura departamental. También hemos tomado en cuenta la carga excesiva sobre el presidente, a quien tantas agencias informan. En nuestro primer informe recomendamos, como meta deseable, la reducción del número total de agencias que informan al presidente acerca de un tercio de su número actual. Aunque no ha sido enteramente posible alcanzar este objetivo, hemos hecho recomendaciones que reducirán el número total de las agencias a lo que, en nuestra opinión, es el menor número factible.

Para fortalecer la organización de los servicios del personal central, hemos recomendado consolidar las funciones de abastecimiento, administración de registros y cuidado de los edificios en una Oficina de Servicios Generales.

Para devolver al Departamento de la Tesorería su papel histórico en asuntos fiscales y retirarle las operaciones no relacionadas con su propósito principal, hemos recomendado transferir a otros departamentos la Oficina de Narcóticos, la Guardia Costera y la Oficina de Abasto Federal, y convertir a la Tesorería en punto focal del propuesto sistema central de contabilidad.

Para integrar las dispersas funciones de transporte de la rama ejecutiva, hemos recomendado combinar dentro de un solo servicio de transporte en el Departamento de Comercio las funciones relacionadas entre sí como las de la Comisión Marítima tocantes a la construcción, operación, alquiler y venta de barcos, la Guardia Costera, el Comité Nacional Asesor para Aeronáutica, la administración de los caminos públicos, la Oficina de Transporte de la Defensa y ciertas funciones de seguridad en el transporte de la Junta de Aeronáutica Civil de la Comisión Interestatal de Comercio.

Para suprimir las principales áreas de duplicación, hemos recomendado que las funciones de control de inundaciones y de mejora de ríos y puertos que desempeña el Cuerpo de Ingenieros del Ejército se fusionen con el Servicio de Reclamación dentro del Departamento del Interior. Asimismo, hemos recomendado que la Oficina de Administración de Tierras en el Interior se fusione con el Servicio de Bosques en Agricultura.

Por último, en el ámbito del trabajo hemos recomendado que se trans-

fieran al Departamento del Trabajo varias funciones importantes de trabajo y mano de obra, como la Oficina de Seguridad en el Empleo, la Oficina de Compensación de Empleados y el Sistema Selectivo de Servicio.

Estos son ejemplos típicos de propuestas de reorganización que hemos formulado para lograr una mayor eficiencia general y una mejor coordinación en la rama ejecutiva agrupando servicios y actividades de acuerdo con su propósito principal.

TERCERA PARTE

LOS AÑOS CINCUENTA y 5E5ENTA

A mediados del siglo, la administración pública se enfrentaba a una sociedad estadunidense en que el papel del gobierno se había modificado considerablemente. Los efectos de tres grandes acontecimientos –la primera Guerra Mundial, la Depresión y el *New Deal,* y la segunda Guerra Mundial- habían alterado el tamaño, la forma y el alcance del gobierno. El sector público era más grande, las organizaciones del sector público eran mayores y más complicadas, y la confianza y las expectativas de los estadunidenses habían aumentado de manera significativa. Dwight Waldo, en un volumen de ensayos reunidos sobre administración pública impreso en 1953, comentó: "El bienestar, la felicidad y hasta las vidas de todos nosotros [...] se basan, en grado considerable, en el desempeño de los mecanismos administrativos que nos rodean y nos mantienen [...] Querámoslo o no, la administración debe ser preocupación de todos. Si deseamos sobrevivir, más nos vale mostrarnos inteligentes al respecto".'

IDEAS ACERCA DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN

Reflejando las preocupaciones sobre cómo podría el gobierno distribuir mejor los recursos en esta época, el campo de la presupuestación pasó por una etapa de consolidación y desarrollo de técnicas nuevas. La presupuestación por desempeño, que estaba en su apogeo después de ser oficialmente sancionada por la Comisión Hoover de 1949, insistió en utilizar el proceso presupuestario como instrumento para medir el trabajo y efectuar análisis de eficiencia. Pero Verne B. Lewis (1913-), funcionario federal del presupuesto.l continuó desarrollando una teoría presupuestaria, que V. O. Key, [r. había buscado unos doce años antes. En su obra *Hacia una teoría del presupuesto,* Lewis presentó la teoría de un

1 Dwight Waldo (comp.), "The Role of Administration in Modern Society", en *Ideas and lssuee* in *PubdeAdministration,* Nueva York, McGraw-Hill, 1953.

2 Lewis, después de una década con la Comisión de Energía Atómica, fue director de Presupuesto y Finanzas para el Departamento de Estado, de 1961 a 1971. Después de retirarse del servicio federal ingresó en la facultad de la Escuela de Negocios Públicos para Graduados de la Universidad de Washington.

presupuesto distinto. Su análisis constituyó un importante eslabón con los sistemas presupuestarios de programación planeada de los años sesenta, especialmente con los sistemas presupuestarios de base cero de los setenta.

El análisis de Lewis empezó reconociendo que las cuestiones presupuestarias de V. O. Key, del decenio anterior, eran un argumento en favor de una teoría económica del presupuesto. Propuso que las presentaciones de presupuesto se preparasen de tal manera que facilitaran las comparaciones y demostraran toda una gama de opciones para niveles de servicio y fondos, al mismo tiempo que hicieran que la elección final ofreciera contratos realistas; es decir, expectativas realistas para los administradores de cada programa. La razón de ser implícita de este proceso parece casi un replanteamiento de la ecuación presupuestaria clásica de Key: para el nivel X de fondos se puede ofrecer un nivel *Y* de servicios; para X + 1 fondos, *Y* + Z servicios, etcétera.

El nuevo presupuesto, solución preferida por Lewis, era un medio de superar las técnicas de revisión presupuestaria tradicionales, que se enfocaban en un control punto por punto. Antes bien, la atención debía centrarse en los niveles ascendentes de servicios y metas de programas, con varios niveles de fondos. Lewis, hombre muy realista, vio claramente la influencia de otros factores como "precio y prejuicio, provincialismo y política" en las decisiones presupuestarias. Su esperanza para el advenimiento de sistemas presupuestarios era que se pudiesen superar estos factores no económicos y no racionales.

Al acercarse a su fin el periodo de pos guerra, varias voces reinterpretaran el enfoque de principios a la administración pública. La gestión y los principios científicos cedieron ante la ciencia de la gestión administrativa. Una de las voces más importantes fue la de Catheryn Seckler-Hudson (1902-1963), de la American University. Durante el periodo de posguerra, Seckler-Hudson compiló o escribió numerosas obras clave sobre planeación, organización y administración, incluyendo un conjunto de escritos sobre presupuestación, en seis volúmenes.[3] Reconoció la política y las implicaciones políticas del "marco de la administración pública", pero asignó el peso principal a los problemas de la gestión

[3] Por ejemplo, *Papers on Organization and Management*, Washington, O. C, American University Press, 1945; *Proceesee on Organization and Managemenf*, Washington, O. C, American University Press, 1948; *Blldgeting: An lnstrument o/Plan."ing and Management*, 6 vols., Washington, O. C, Amerjcan University Press, 1955.

pública. "La gestión", arguyó, "será considerada como la eficiehte utilización de recursos humanos y materiales para llegar a la meta conocida".4 Gran parte de su obra era excepcionalmente técnica, pero predijo lo que a la postre surgiría durante los años ochenta: un hincapié renovado en la técnica y en la tecnología empresariales, o de "tuercas y tornillos", que en general se considera administración pública.

Aunque la ciencia administrativa se volvió más técnica y enfocó el método, el estudio de la conducta individual dentro de las organizaciones también pasó por un renacimiento. Pocos autores hicieron más por popularizar el nuevo humanismo industrial que Douglas M. McGregor (1906-1964).[5] Su resumen de las filosofías empresariales, tradicionales y humanistas en pugna evolucionó hasta ser su hoy célebre conjunto de suposiciones sobre la Teoría X y la Teoría *Y.* Como Herbert Simon antes que él, McGregor señaló el absurdo de mantener principios universales de las disposiciones organizativas. Aunque tales leyes, principios o proverbios pueden ser apropiados en una organización jerárquica muy disciplinada, como un ejército, se vuelven ineficaces y hasta imprácticos cuando se les aplica a las organizaciones modernas [...] especialmente a organizaciones gubernamentales, donde una falta de disciplina jerárquica considera frecuentemente un freno valioso a las tendencias autocráticas. El artículo de 1957 de McGregor, "El lado humano de la empresa", que aquí reproducimos, presentó los principales temas de su libro más célebre, de 1960, del mismo título,"

El articulo de Charles E. Lindblom (1917-), publicado en 1959 por la *Public Administration Reoieui,* "La ciencia de ir tirando", juzgaba severamente los modelos racionales de los procesos de toma de decisiones del gobierno. Lindblom rechazó la noción según la cual la mayoría de las decisiones son tomadas siguiendo procesos racionales basados en información completa. En cambio, vio tales decisiones -en realidad, todo el proceso político— como dependientes de otras más pequeñas que solían tomarse como respuesta a condiciones políticas de corto pla-

[4] Catheryn Seckler-Hudson, *Organización and Management: Theory and Practice,* Washington, D. C., American University Press, 1955.

[5] Para una evaluación del impacto y de las colaboraciones de McGregor por un colega suyo en la Escuela Sloan de Administración, del MIT, véase Warren G. Bennis, "Chairman Mac In Perspectívé", *Harvard Business Review,* septiembre-octubre, 1972

6 Douglas M. McGregor, *The Human Side 01 Enterprise,* Nueva York, McGraw-Hill, 1960.

zo. La tesis de Lindblom sostenía en esencia que los hechos y las circunstancias eran los que en verdad dictaban la toma de decisiones y no la voluntad de quienes se encontraban en los puestos con facultades de decisiones. Su análisis estimuló considerablemente el trabajo en el área de la disciplina que se encuentra en el límite entre la ciencia política y la administración pública/política publica."

LA FORMA Y EL EFECfO DEL GOBIERNO GRANDE

La obra de Lindblom marcó a la vez el final del periodo de posguerra y la llegada del "gran gobierno". En realidad, una de las principales razones de la importancia de la política, las medidas políticas y la toma de decisiones fue tan sólo el tamaño del propio esfuerzo gubernamental. En 1%0, había más de 2.4 millones de empleados federales civiles; 1.5 millones de empleados de los gobiernos estatales, y 4.8 millones de empleados de gobiernos locales.

Los gastos del gobierno federal habían llegado a los 92 ()()() millones de dólares (el primer presupuesto de 100 000 millones de dólares aparecería en 1962). Los gastos de los gobiernos estatales y locales sumaron otros 60 000 millones. Para poner esto en contexto, consideremos que los gastos del gobierno federal en 1940 fueron aproximadamente de 9 500 millones, o 10% del producto nacional bruto (PNB); 92 500 millones en 1960 representaron casi 19% del PNB de la nación. Incluso un presidente conservador como Eisenhower logró poco por reducir el tamaño o el crecimiento del gobierno.

En realidad, en ningún otro decenio se observó un mayor efecto sobre la administración pública que en los años sesenta. Dominada por el enfoque de sistemas, la administración pública moderna confiaba tanto en su mandato para el cambio como en su capacidad y pericia para fomen-

7 El artículo de Lindblom creó un nuevo subcampo de la administración pública: "el análisis de la confusión". Véase Yehezkel Dror, "Muddlíng Through-Science or Inertia?", *Pub. Adm. Reo.* 24, septiembre de 1964; [ohn]. Bailey y Robert]. O'Connor, "Operational Incrementalism: Measuring the Muddles", *Pub. Adm. Rev.* 35, enero-febrero de 1979; Broce Adams, "The Limitations of Muddling Through: Does Anyone in Washington Really Think Anymore?", *Pub. Adm. Rev.* 39, noviembre-diciembre de 1979; Charles E. Lindblom, "Stíll Muddling, Not Yet Through", *Pub. Adm. Rev.* 39, noviembre-diciembre de 1979.

tarlo. Dwight Waldo, al hablar en retrospectiva acerca de ese decenio, lo reconoció como la cumbre de la época "científico-técnica".[8] J000 F. Kennedy, quien acababa de ascender a la presidencia, en 1%1 fijó el objetivo nacional de llevar astronautas estadunidenses a la Luna al término de la década. La Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA) logró esta hazaña de la administración pública en 1969.

Un conjunto más numeroso de metas quedó encarnado en los programas de la Gran Sociedad del gobierno de Johnson, que implicó un grado sin precedente de intervención y cambios sociales. La gama de estos programas sociales sólo pudo compararse con el *New Deal.* Una confianza similar se manifestó en la arena económica, donde un importante corte impositivo dio nueva vida a una economía vacilante y lenta, y anunció el triunfo de la economía keynesiana, con el cual el gobierno podría "administrar" la economía de la nación mediante el uso de diversas técnicas fiscales y monetarias." Se consideraron diversos programas de transferencias de ingresos intergubernamentales, que después modificaron toda la escala del presupuesto gubernamental en los ámbitos federal, estatal y locales.[10] Al parecer, había pocos obstáculos que no pudiera superar el Estado administrativo moderno. Sólo se necesitaban un buen análisis y planeación política, sistemas administrativos apropiadamente desarrollados y la nueva pericia profesional-técnica del arte, la ciencia y la práctica de la administración pública.

LAS ORGANIZACIONES COMO SISTEMAS

Al llegar los años sesenta, las ciencias sociales estaban poderosamente influidas por el enfoque de sistemas para analizar los fenómenos sociales. Las teorías de Chester 1.Bamard -acerca de que las organizaciones

8 Dwight Waldo, *The Administrative State: A Stl/dy of the Political Theory of Ameritan Public Administration*, 2a. ed., Nueva York, Holmes and Meier, 1984.

9 john Maynard Keynes (1883-1946) fue el economista inglés que escribió el libro sobre economía que ha ejercido más influencia en este siglo, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Londres, Macmillan, 1936 [hay edición en español del Fondo de Cultura Económica], según el cual se debían utilizar las políticas fiscal y monetaria de un gobierno para afectar positivamente una economía capitalista.

10 Walter Heller recomendó seriamente por primera vez la división del ingreso cuando presidia el Consejo de Asesores Económícos del presidente Kennedy, lo cual se convirtió en realidad sólo hasta la Ley de Asistencia Fiscal Estatal y Local, de 1972.

eran sistemas cooperativos- habían sido validadas constantemente. Daniel Katz (1903-) Y Robert L. Kahn (1918-), en su libro de 1966, *The Social Psychology of Organizations,* trataron de aplicar los conocimientos sobre sis temas sociales en general a las organizaciones en particular. Aquí reproducimos un capítulo de su libro *Las organizaciones y el concepto de sistemas* que ofrece un marco de sistemas para comprender cómo operan las organizaciones. Katz y Kahn ofrecen definiciones sucintas de las características de los sistemas abiertos de organizaciones que reflejaban, en su opinión, el estado general de los ambientes organizativosmodernos. Los sistemas cerrados, o las estructuras burocráticas fijas tradicionales, eran adecuados si el ambiente era estable y controlable. Notaron, atinadamente, que los medios organizativos se volvían cada vez más dinámicos e inestables, y que los ambientes podían diferir notablemente en diversas organizaciones. Katz y Kahn llegaron a la conclusión de que la visión tradicional de las organizaciones corno sistemas cerrados impedía apreciar plenamente la interdependencia y las interacciones entre las organizaciones y sus ambientes. Su obra, que aplicaba la teoría de sistemas a la teoría de las organizaciones, marcó la aceptación de que el antiguo debate entre relaciones humanas y administración científica, el debate entre los modelos abierto y cerrado de las organizaciones, había llegado a su fin. Los esfuerzos futuros se dirigieron principalmente a comprender las interacciones de las organizaciones y de sus ambientes como sistemas dinámicos abiertos.

TEORÍAS DE PRESUPUESTOS Y SISTEMAS PARA LA ASIGNAOÓN DE RECURSOS

Durante los años sesenta, la presupuestación estuvo totalmente dominada por el enfoque de sistemas en forma de sistemas de presupuesto de programación planeada, o PPBS *(planning programming budgeting systems).* Instalado por primera vez en el Departamento de la Defensa durante el gobierno de Kennedy, este enfoque pareció representar la cúspide de la racionalidad para el proceso presupuestario. Allen Schick (1934-), en su artículo de 1966, publicado por la *Public Administraiion Review,* "El camino a PPBS: las etapas de la reforma presupuestaria", que aquí reproducimes, narraba el desarrollo de la teoría presupuestaria desde las preocupaciones por responsabilidad y control, que fueron la

marca característica del presupuesto por partidas, a la presupuestación por desempeño, con su hincapié en la eficiencia empresarial, Y hasta PPBS, que destacaba los objetivos, planeación y eficacia de los programas.

En 1965, Lyndon Johnson impuso el empleo de los PPBS en todas las agencias federales. La aplicación de los PPBS -que requería, entre otras cosas, que las agencias detallaran los objetivos de sus programas y los indicadores de su evaluación, que hicieran previsiones de gastos de cinco años y generaran numerosos análisis especiales de costos y beneficios y revisiones, con base cero, de las actividades de los programas- tal vez marcara el cenit del enfoque de sistemas administrativos a la administración pública. Los PPBS, inicialmente creados por David Novick (1906-1990)[11] en la Corporación Rand, habían logrado notable éxito en el Departamento de la Defensa (en realidad, aunque en forma modificada, siguen usándose hoy, más de treinta años después).

Pero la eficacia de los PPBS fue considerablemente menor en las agencias internas. Numerosos gobiernos estatales también adoptaron el enfoque de PPBS al presupuesto cuando el enfoque de sistemas se impuso sobre el más crítico subcampo de la administración pública. El artículo de Allen Schick, que exploraba los conceptos -y a la vez la razón de ser- encamados en los PPBS sobre cómo se había desarrollado históricamente la reforma presupuestaria, sigue siendo uno de los ensayos más importantes sobre el presupuesto público. Schick, quien durante muchos años formó parte del Servicio de Investigación Congresional y hoy se encuentra en la Universidad de Maryland, seguiría escribiendo obras importantes sobre el presupuesto hasta llegar a ser el jefe generalmente reconocido del enfoque de sistemas administrativos en el presupuesto público.

LOS OTROS GOBIERNOS: REDESCUBRIENDO EL FEDERALISMO

Aunque los mandatos y ciertamente gran parte de la energía en favor del cambio social durante los años sesenta emanaron del gobierno federal, la aplicación de los resultados del programa real tuvo que provenir, habitualmente, de los gobiernos estatales y locales. La administración

[11] David Novick, "The Origin and History of Program Budgeting", *California Management Review* 11, núm. 1,1968.

pública, en su lucha contra la intervención social, redescubrió, por decirlo así, su otra mitad en un renovado interés por el sistema "federal" estadunidense. El enfoque del gobierno de Johnson respecto a las relaciones intergubernamentales se denominó "federalismo creador", implicando que habría una planeación y una toma de decisión conjuntas entre todos los niveles de gobierno (así como en el sector privado) en la administración de los programas intergubernamentales. De tiempo atrás, Morton Grodzins (1917-1964), de la Universidad de Chicago, había notado que así ocurriría. Desarrolló el concepto del federalismo de "capas de mármol" para describir las relaciones cooperativas entre los diversos niveles de gobierno, que daban por resultado una mezcla de las actividades. Esto se hallaba en contraste con la visión más tradicional del federalismo como "pastel de capas", la cual sostenía que los tres niveles de gobierno estaban totalmente separados. En su obra The *American system: A New View of Governmentin the United States*,[12] Grodzins, en el primer capítulo de su libro (que aquí reproducimos), observó que, con decenas de miles de unidades gubernamentales recaudadoras de impuestos, casi la mitad de las cuales eran distritos escolares, el proceso de "autoridad federal" era inmensamente complejo. Vio poca correspondencia entre las áreas de autoridad y los problemas de gobierno. "El gobierno por caos y cooperación", como lo llamó, requería una comprensión especial para llevar adelante un análisis adecuado de política y de programas. Notablemente, su evaluación general es muy positiva: las funciones compartidas podían funcionar y funcionaban, y los programas intergubernamentales de concesiones y de transferencias se podían planear y aplicar con eficiencia.

EL AVANCE DEL ANÁLISIS DE POLÍTICA

El enfoque de sistemas que dominó gran parte de la administración pública durante los años sesenta estuvo acompañado por el avance del análisis de políticas. Yehezkel Dror (1928-), en su artículo de 1967 de

[12] Morton Grodzins, *The American System: A Neto View of Gooemment in the United States*, Chícago, Rand McNally, 1966. Este libro se completó esencialmente antes de la muerte de su autor; luego fue editado y preparado para su publicación por Daniel J. Elazar, de la Univessídad Temple, ex discípulo de Grodzins y hoy voz importante del federalismo por derecho propio.

la *Public Administration Reoieui,* "Los analistas de la política: una nueva función profesional en el servicio del gobierno", ofreció una consideración directa y práctica del análisis político en la administración pública. Este artículo, que aquí reproducimos, fue uno de los primeros en identificar y en definir esta antigua función pero nueva especialidad ocupacional. El análisis de política abarcaría tanto el proceso de formulación de políticas (es decir, los aspectos de política y de participación) como su contenido (consideración de los diversos resultados de las políticas mediante el análisis de costos, beneficios, distribución de los beneficios, etcétera). El análisis económico desempeñaría un papel central en el comercio del analista de la política, pero Dror reconoció las limitaciones de lo que llamó "invasión unilateral de la toma de decisiones pública por la economía". Dror, severo crítico del enfoque incremental respecto a la política, fue uno de los 'primeros en pedir la creación de un enfoque para las "ciencias de las políticas" que equilibrara las funciones económica y política enel análisis de dichas políticas."

CREAOÓN DE PUNTOS DE VISTA SOBRE LA BUROCRACIA

El estudio escrito por Anthony Downs (1930-)[14] para la Corporación Rand, en 1967, *lnside Bureaucracy,* fue un análisis exhaustivo de la burocracia estadunidense que, aunque derivativo del enfoque de sistemas, intentaba desarrollar leyes y proposiciones que ayudaran a predecir la conducta de las dependencias y de los burócratas. Fue allí donde Downs trató de extender el "tipo ideal" de Weber, sugiriendo que se añadieran dos nuevos elementos a la definición de Weber. Primero, la organización debía ser grande; "cualquier organización en que los miembros de más alto rango conozcan a menos de la mitad de los otros miembros puede considerarse grande". En segundo lugar, la mayor parte de la producción de la organización no podía ser evaluada "directa o indirectamente

13 Véanse sus "Prolegomena to the Policy Sciences", *Policy Sciences* 1, septiembre de *1970; Design Jor Policy Sciences,* Nueva York, American Elsevier, 1971; *Yentures in Policy Sciences,* Nueva York, American Elsevier, 1971.

14 Downs es el economista a quien generalmente se acredita haber establecido el marco intelectual para la economfa de "elección pública"· en su *An Economic Theory o/ Democracy,* Nueva York, Harper and Row, 1957.

en ningun mercado externo a la organización por medio de transacciones voluntarias de *quid pro quo"*,

En el capítulo "Ciclos vitales de las oficinas", que aquí reproducimos, Downs reconoció las etapas de crecimiento y estancamiento burocráticos y las repercusiones concomitantes sobre el desempeño administrativo. Downs fue audaz, si se considera su época, al presentar su argumento de la conducta organizativa en busca de la supervivencia. Después de todo, se había acusado a las burocracias de ser autocráticas, inhumanas e insensibles tanto ante los votantes como ante los miembros de su propia organización. Ahora, Downs estaba examinándolas en busca de una conducta destinada a asegurar su propia conservación. En su última sección examinó el concepto de muerte en la burocracia y sugirió que se prestara mayor atención a las implicaciones políticas y administrativas de esta etapa del desarrollo burocrático.P Sin embargo, fue su concepto del ciclo vital el que ejerció mayor influencia sobre teóricos posteriores. Los ambientes no sólo diferían, sino que las respuestas de cada organización dependerían de sus propias etapas de desarrollo en diferentes épocas de su ciclo vital.

Sin embargo, precisamente cuando la sociedad parecía estar entendiéndose con las instituciones burocráticas, Warren Bennis (1925-) estaba anunciando ya su muerte. Bennis advirtió que los formatos organizativos de su época eran inadecuados para un futuro que exigiría cambios organizativos y tecnológicos rápidos, una administración que participara, y el desarrollo de una fuerza de trabajo más profesional. En su artículo de 1%7 "Organizaciones del futuro", tomado de *Personnel Administration,* que aquí reproducimos, predijo que la organización tendría que ser más flexible y sensible a esta necesidad, y por tanto, decididamente menos burocrática, estructurada y rígida.w Bennis fue uno de los primeros en expresar en forma coherente el concepto de que las organizaciones en el futuro dependerían de ideas totalmente distintas

15 Desde entonces ha surgido una bibliografía considerable sobre la terminación de la política. Véase, por ejemplo, Robert P. Biller, "On Tolerating Policy and Organizational Termínatíon; Sorne Design Considerations", *Policy Sciences* 16/junio de 1976; Carol L. Ellis, "Program Termination: A Word to the Wise"/ *Pub. Adm. Rev.* 43, julio-agosto de 1983.

16 Para profundizar en estos temas véase su *Changing Organizations,* Nueva York, McGraw-Hill, 1966/ y/ en coautorla con Philip E. Slater, The *Temporary Sodety,* Nueva York. Harper and Row, 1968.

acerca de la naturaleza de la conducta y la dignidad humanas, del poder y de la forma organizativa.[17] Su artículo constituyó un resumen de las secciones de la ciencia conductual y la teoría de los sistemas abiertos, y luego predijo algunos efectos de estas nuevas instituciones organizativas sobre la sociedad. Su argumento fue en gran parte externo; es decir, la primera consideración debían ser las interacciones y los efectos de las organizaciones sobre la sociedad. En su obra era inherente una preocupación por el "liderazgo organizativo democrático"; a este tema volvió durante los años ochenta con el desarrollo de la idea de "liderazgo transformacional".[18]

Los años sesenta fueron un periodo de gran expansión y cambio para la administración pública en el gobierno y en el mundo académico. Los programas de la "Gran Sociedad" del gobierno de Johnson provocaron una correspondiente explosión del empleo en los gobiernos estatales y locales, lo que a su vez ayudó a apoyar y justificar crecientes esfuerzos académicos. No obstante, el decenio terminó con una nota discutible por factores como la Guerra de Vietnam, la nueva militancia de los empleados públicos y de los estudiantes, el surgimiento de grupos más refinados de clientes, el compromiso -aún no cumplido- de ofrecer oportunidades iguales de empleo y el concepto de una burocracia representativa. Tal vez el mejor análisis de los efectos de estas cuestiones sobre la administración pública fue el de Dwight Waldo cuando los examinó en su artículo de 1%8, de la *Public Administration Review*, "La administración pública en tiempos de revolución".[19]

PENSAMIENTOS CRÍTICOS DE LOS AÑOS SESENTA: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN BRETE

El final de los años sesenta no sólo se caracterizó por inquietud social y descontento público por Vietnam. Fue evidente que algunos de los sis-

17 Véase su obra, y de Philip E. Slater, "Democracy is Inevitable", *Haroard Business Review*, marzo-abril de 1964.

18 Warren Bennis, "Transformative Power and Leadership", en *Leadership artd Organizational Culture*, Thomas J. Sergiovanni y John E. Corbally (comps.), Urbana, University of Illinois Press, 1984.

19 Lo utilizó en el título de un libro que después editó, el cual trataba de estos mismos temas: *Pub/ic Administration in a Time of Turbulence*, Scranton, Chandler Publishing, 1971.

temas y programas de administración desarrollados durante este periodo no estuvieron a la altura de lo que se había esperado de ellos. Los PPBS, tal vez lo más característico del enfoque de sistemas, fue un ejemplo. Los PPBS nunca dejaron de tener sus críticos. En 1964, Aaron Wildavsky (1930-1993) publicó *The Polities ofthe Budgetary Proeess,*[20] crítica -muy bien recibida- que expuso cómo la presupuestación era en realidad un proceso incremental sumamente influido por consideraciones políticas. En 1969 escribió una devastadora crítica de los PPBS en su artículo, publicado por la *Publie Administration Review,* "El rescate del análisis de políticas de PPBS", que aquí reproducimos. Además de afirmar categóricamente que, en su opinión, los PPBS no eran viables, Wildavsky demostró que la planeación y las funciones analíticas de los PPBS actuaban contra la naturaleza esencial del presupuesto. Lo que en un tiempo fuera obligatorio para todas las agencias federales y muy diversamente adoptado por las jurisdicciones estatales y locales, a finales de la década fue rechazado de manera oficial por el gobierno federal, y en general se consideró inutilizable en su formato original. Sin embargo, subsiste la influencia de los rrascomo un importante proceso presupuestario, aunque, donde aún se les usa, tienden a existir en forma híbrida, ya no en forma pura.

Wildavsky, quien después formaría la Escuela de Política Pública para Graduados de la Universidad de California en Berkeley, y sería su primer decano.t' recibió gran influencia de Charles Lindblom, de quien fue estudiante durante su doctorado en Yale. Los enfoques incrementales para el presupuesto, o lo que después se llamaría "presupuestación tradicional", formaban la escuela de pensamiento opuesta al énfasis en los sistemas de administración. Partían de la idea de que los presupuestos eran esencialmente políticos y que era útil estudiarlos porque explicaban cómo y cuáles (compromisos políticos) se habían hecho. Wildavsky incluso rechazó la pregunta clásica de V. O. Key –"¿sobre qué

20 Aaron Wildavsky, *The Politics c[iheB/ldgetary Process,* 4a. OO., Boston, Little, Brown, 1964, 1984. Este libro se modificó completamente a finales de los años ochenta, y tuvo un nuevo título - *The New Politics 01theB/ldgery Process* –; se publicaron dos ediciones antes de la muerte de Wildavsky, en 1993.

21 Para el consejo de Wildavsky sobre cómo crear y administrar una escuela de política pública para graduados, véase el apéndice "PrincipIes for a Graduate Schoo] of Public Policy" de su *Speaking Tnlth to Potoer: The Art and Craft of Policy Analysis,* Boston, Little, Brown, 1979.

base se decidirá asignar X dólares a la actividad *A,* y no a la actividad *B?"*- diciendo que era improcedente y no tenía respuesta. Lo importante era que el proceso de presupuestación debía facilitar la toma de decisiones y ayudar a lograr un consenso acerca de las metas políticas y los objetivos de los programas.

Uno de los lemas de los activistas políticos de los años sesenta fue dar "el poder al pueblo", lo que en términos administrativos es un llamado a la descentralización de los servicios públicos, siendo la descentralización última, desde luego, la anarquía. Herbert Kaufman (1922-)[22] evaluó sus implicaciones entrelazadas en su artículo, publicado en 1969 en la *Public Administration Review,* "La descentralización de la administración y el poder político", que aquí reproducimos. Sus preocupaciones mayores respecto a la descentralización eran las cuestiones de liderazgo, la representatividad burocrática y la idea de la competencia neutral.[23]

Kaufman vio claro que una sociedad moderna, sumamente compleja, necesitaba nuevos modos de representación para interesar al público y asegurar una administración responsable. Kaufman aceptó la noción de que la descentralización administrativa podría dar mayor influencia local a la política pública, pero que también podía generar otros problemas y conflictos, como la posible intromisión en busca de los mandatos nacionales de igualdad económica y social, la competencia entre gobiernos y programas locales, y menores economías de escala que provocarían ineficiencias en las operaciones del gobierno.

La última voz crítica de ese tremendo periodo de cambio que fueron

22 Kaufman, ex profesor de Yale e investigador de la Institución Brookings, es el autor de muchas obras importantísimas sobre administración pública, incluyendo *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior,* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1960; con Wallace S. Sayre, *Gobeming New York City,* Nueva York, Norton, 1960; *Administratioe Feedback: Monitoring Subordinates' Behaoior,* Washington, D. C, Brookings Institution, 1973; *Are Government Organizations Inmortal?,* Washington, D. C, Brookings Institution, 1976; *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses,* Washington, D. C, Brookings Institution, 1977; *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs,* Washington, D. C, Brookings Institute, 1981.

23 El concepto de "competencia neutral" considera un cuadro de bur6cratas continuo y no comprometido políticamente a disposición de los funcionarios políticos elegidos o nombrados. Para un análisis véase Herbert Kaufman, "Emergíng Conflicts in the Doctrines of Public Administration", *Am. Pub. Rev.* SO, diciembre de 1956; Hugh Hedo, "OMB and the Presidency-The Problem of 'Neutral Competence'", *The Public Interest* 38, invierno de 1975.

los sesenta es la de Theodore J. Lowi (1931-).[24] Su obra *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*[25] fue una crítica en masa al gobierno democrático moderno y una condenación de los efectos paralizantes del pluralismo propio de los grupos de interés. Lowi afirmó que la autoridad pública se dividió entre grupos de interés privado, dando por resultado un gobierno débil y descentralizado, incapaz de planear a largo plazo. Estos poderosos grupos de interés actuaban sólo para promover sus metas privadas; no competían para favorecer el interés público. Así, el gobierno dejaba de ser una institución capaz de tomar decisiones difíciles entre partes en conflicto, al convertirse, simplemente, en una compañía de intereses. Estos diversos intereses eran promovidos por alianzas de grupos, agencias gubernamentales y los correspondientes comités legislativos. Lowi incluso negó las virtudes que E. Pendleton Herring y otros teóricos habían visto en la promoción del pluralismo de los grupos de interés. En términos generales, Lowi formuló una candente acusación al proceso administrativo en que las agencias encargadas de la regulación protegían básicamente a quienes estaban siendo regulados.

El análisis crítico de Lowi, un capítulo del cual reproducimos aquí, fue elogiado, en general, por su precisión y sagacidad, pero el remedio que proponía, un retorno a la democracia legal o constitucional, que él llamó "democracia jurídica", fue tildado de imposible. Pese a sus fallas aparentes, no parece haber alternativa inmediata al pluralismo de los grupos de interés y a sus efectos a menudo paralizantes sobre el gobierno moderno. Sin embargo, la obra de Lowi es un epitafio apropiado para los años cincuenta y sesenta. En estas dos décadas de expansión, promesa y grandes cambios, la administración pública encontró un nuevo conjunto de obstáculos y limitaciones, tanto internos como externos. Se estaba formando una agenda para el autoexamen y la reforma, que recibiría gran prioridad en las décadas siguientes.

[24] Lowi, politólogo de la Universidad de Cornell, también es autor de *At the Pleasllre of the Mayor: Patronage and Pouier in New York City, 1898-1958*, Nueva York, Free Press, 1964, y *American Gooemment: lncomplete Conouesi*, Hinsdale, Dryden Press, 1976.

[25] Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: Idtology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, 2a. ed., Nueva York, Norton, 1969, 1979.

CRONOLOGÍA DE LA ADMINISTRAOÓN PúBUCA: 1950-1%9

1951 En *The Governmental Process,* David Trurnan pide que se considere a los grupos de interés los verdaderos determinantes de la política pública, y son el punto focal de su estudio.

Kurt Levine propone un modelo general de cambio consistente en tres fases, "descongelar, cambiar, recongelar", en su *Field 1heory in Social Science;* este modelo se convierte en el marco conceptual para el desarrollo de organizaciones.

El artículo-de Ludwig von Bertalanffy "Teoría de los sistemas generales: nuevo enfoque a la unidad de la ciencia" se publica en *Human Biology;* sus conceptos son la base intelectual para el enfoque de sistemas sobre organizaciones.

1952 Harold Stein edita la primera gran antología, *PublicAdministration and PolicyDevelopment.*

En "Hacia una teoría de la presupuestación", Verne B. Lewis presenta una teoría de presupuesto alternativo que será nexo importante con los sistemas de presupuestación y de programación planeada de los años sesenta y los sistemas de presupuesto de base cero de los setenta.

1953 La segunda Comisión Hoover (1953-1955) recomienda la limitación y abolición de las actividades del gobierno federal que compitan con la empresa privada.

Se crea el Departamento de Salud, Educación y Bienestar (HEW).

1954 El libro de Peter Drucker *The Practice olManagement* populariza el concepto de administración por objetivos.

El Tribunal Supremo, en *Brown v. Board 01Education ofTopeka, Kansas,* sostiene que las instalaciones educativas separadas por razas son esencialmente desiguales y por tanto violan la cláusula de igual protección, de la Decimocuarta enmienda.

El senador Joseph McCarthy (en realidad, el macartismo) es censurado por el Senado de los Estados Unidos.

Lakewood, California, es la localidad pionera en la contratación de servicios por la cual una pequeña jurisdicción (como Lakewood) compra servicios del gobierno como policía y protección contra incendios de una gran jurisdicción contigua (como Los Ángeles).

En *Patterns 01Industrial Bureaucracy,* Alvin Gouldner propone tres posibles respuestas a una estructura burocrática formal, "la burla", en que la administración y los trabajadores no acatan las. reglas formales; "centrada en el castigo", en que la administración intenta imponer reglas a las que se resisten los trabajadores, y "representativa", en que las reglas son a la vez aplicadas y obedecidas.

1955 La Comisión Kestenbaum sobre Relaciones Intergubernamentales recomienda el establecimiento de un "centro permanente de atención general a los problemas de las relaciones entre niveles".

Se forma la AFL-CIO, mediante la fusión de la American Federation of Labor y el Congress of Industrial Organization.

Marver Bernstein, en *Regulating Business by Independent Commission,* desarrolla una teoría del ciclo vital de las comisiones reguladoras, con las siguientes etapas: gestación, juventud, madurez y decadencia.

Catheryn Seckler-Hudson adopta un enfoque técnico al desarrollo de "conceptos básicos en el estudio de la administración pública".

En *The Study 01Public Administration,* Dwight Waldo busca fusionar el viejo arte de la administración pública con la recién nacida ciencia de la administración pública.

1956 William W. White, [r., es el primero en pintar a *The Organization Man* como un individuo dentro de una organización, que acepta sus valores y encuentra armonía en la adaptación a sus políticas.

1957 C. Northcote Parkinson proclama su ley de que "el trabajo se extiende para ocupar el tiempo disponible para completarlo".

Chris Argylis afirma en su primer libro importante, *Personality and Organization,* que existe un conflicto inherente entre la personalidad de un adulto maduro y las necesidades de las organizaciones modernas.

El artículo de Douglas M. McGregor "El lado humano de la empresa" destila las filosofías opuestas tradicional (autoritaria) y empresarial (humanista) en la Teoría X y la Teoría Y.

La Marina crea el programa de evaluación y revisión de técnica (PERT) durante la planeaci6n del sistema de misiles balísticos Polaris.

En An *Economic Theory ofDemocracy,* Anthony Downs establece el marco intelectual para la economía de "elección pública".

Philip Selznick, en *Leadership in Administration,* se anticipa a muchos conceptos de los años ochenta de "liderazgo transforma-ciona!" cuando afirma que la función de un dirigente institucional es ayudar a forjar el ambiente en que opera la institución y definir nuevas direcciones institucionales por medio de contratación, preparación y negociación.

1958 James G. March y Herbert A. Simon, en *Organizations,* tratan de inventariar todo lo que vale la pena saber acerca de la revolución conductual en la teoría de la organización.

Wallace S. Sayre, en "Premisas de la administración pública: pasadas y nacientes", predice que evolucionará una "nueva orto-doxia" de la administración pública para remplazar a la "vieja ortodoxia".

La Ley de Preparación de Empleados del Gobierno permite por primera vez a las agencias federales gastar fondos considerables para la preparación y el desarrollo de sus empleados.

1959 Nueva York es la primera ciudad grande que permite la negocia-ción colectiva con sus sindicatos de empleados.

Wisconsin es el primer estado que aprueba una ley general para gobernar las relaciones laborales del sector público.

Se establece la Comisión Asesora sobre Relaciones Interguber-namentales.

En "La ciencia de 'ir tirando'", Charles A. Lindblom rechaza el modelo racional de toma de decisiones en favor del incrementa-lismo.

En *The Motivation lo Work,* Fredrick Herzberg, Bernard Mausner y Barbara Snyderman plantean la teoría de la higiene de la motivación.

1960 En *Presidential Potoer,* Richard Neustadt afirma que el poder esen-cial del presidente (o de cualquier ejecutivo) es el de la persuasión.

En *The Forest Ranger,* Herbert Kaufman muestra cómo la socia-lización organizacional y profesional puede desarrollar en los em-pleados el afán y la capacidad de adaptación.

En *Modem Organization,* Víctor-A. Thompson descubre que "un desequilibrio entre capacidad y autoridad" causa generalizadas disfunciones burocráticas.

Se publica *Who Cooemsi,* la descripción del poder comunitario en New Haven, Connecticut, de Robert A. Dahl, es uno de Ios estu-dios más célebres del pluralismo estadunidense en el ámbito local.

En *The Management of lnnouation,* Tom Bums y G. M. Stalker articulan la necesidad de diferentes tipos de sistemas administrativos (orgánicos o mecanicistas) en diversas circunstancias.

En *New Patterns olManagement,* Rensis Likert ofrece una defensa, empírica de base, de la administraci6n participatoria y de las técnicas del desarrollo organizativo.

El presidente Dwight D. Eisenhower, en su discurso de despedida advierte a la naci6n que"en los consejos del gobierno debemos estar en guardia contra la adquisici6n de influencia indebida, sea buscada o no buscada, por el complejo militar industrial".

La Orden Ejecutiva 10925 del presidente [ohn F. Kennedy exige por primera vez que se aplique "acción afirmativa" para que el gobierno federal y sus contratistas apliquen la política de no discriminar en el empleo.

Se establece el Cuerpo de Paz.

Alan B.Shepard es el primer astronauta estadunidense que vuela en el espacio. El presidente Kennedy pide la llegada de astronautas norteamericanos a la Luna, para el fin de la década.

David Novick y la Corporaci6n Rand ayudan al Departamento de la Defensa a instalar los PPBS.

1962 El presidente John F. Kennedyemite la Orden Ejecutiva 10988, que autoriza la sindicalizaci6n de trabajadores federales.

En *The Organizational Society,* Robert Presthus presenta su triple clasificaci6n de pautas de acomodo organizacional: los "móviles hacia arriba" que identifican y aceptan los valores de la organización; los "indiferentes", que rechazan tales valores y encuentran satisfacci6n personal fuera del trabajo, y los "ambivalentes", que desean las recompensas de la vida de la organizaci6n pero no pueden soportar sus exigencias.

1963 La 'Marcha a Washington por los Derechos Civiles se efectúa el 28 de agosto; MartinLutherKingpronunciasudiscurso"Tengounsueño".

El presidente John F. Kennedyes asesinado el 22 de noviembre en DalIas, Texas; el vicepresidente Lyndon B. [ohnson asume la presidencia.

1964 La Ley de los Derechos Civiles prohibe la discriminaci6n sobre la base de raza, color, religión, sexo u origen nacional en la mayor parte del empleo del sector privado; se crea la Comisión deOportunidad por Igual Empleo, para su aplicación.

Aaron Wildavsky publica *The Politics Ofthe Budgetary Process,* que se convierte en el análisis definitivo de las tácticas que utilizan los administradores públicos para lograr la aprobación de los presupuestos.

La Ley de Oportunidad Económica es la base de la "guerra contra la pobreza" del presidente Lyndon B. Johnson y de otras iniciativas importantes de los programas internos de su Gran Sociedad.

En *TIte Managerial Grid,* Robert R. Blake y Jane S. Mouton explican cómo una cuadrícula gráfica puede facilitar un programa de desarrollo organizacional.

Michel Crozier, en *The Bureaucratic Phenomenon,* define la burocracia como "una organización que no puede corregir su conducta aprendiendo de sus errores".

1%5 El gobierno de Johnson hace obligatorios los PPBS en todas las agencias federales.

Don K. Price publica *The Scíentific Estate,* en que sostiene que la autoridad de decisión fluye inexorablemente de la *suite* del ejecutivo a la oficina técnica.

Organizational Stress, de Robert L. Kahn es el primer gran estudio de las consecuencias, del conflicto y la ambigüedad de papeles en la organización sobre la salud mental.

James G. March edita el enorme *Handbook ofOrganizations,* que trata de resumir todo el conocimiento existente sobre la teoría y la conducta de las organizaciones.

Se establece el Departamento de Alojamiento y Desarrollo Urbano.

Se crea el *Medicare* por medio de enmiendas a la Ley de Seguridad Social.

1%6 La Ley de Libertad de Informaci6n permite un mayor acceso a los informes de las agencias federales.

Morton Grodzins afirma, en *TheAmerican System,* que el sistema federal es como un "pastel de mármol" y no como un pastel de capas porque "ninguna actividad importante del gobierno de los Estados Unidos es dominio exclusivo de uno de los niveles".

Daniel Katz y Robert L. Kahn, en *TIte Social Psychology o[Organizations,* tratan de desarrollar una teoría de sistemas abiertos para

unificar los descubrimientos de la ciencia conductual sobre la conducta de las organizaciones.

Warren Bennis, en *Changing Organizations,* anuncia la muerte de las instituciones burocráticas porque son inadecuadas para un futuro que exigirá cambios rápidos de las organizaciones, administración participativa y el desarrollo de una fuerza de trabajo más profesionalizada.

1%7 Se aprueba la Ley de Discriminación en el Empleo por Edad; será enmendada para elevar a 70 años la edad mínima de retiro obligatorio para todos los empleados, salvo los federales, que no tengan una edad de retiro obligatoria.

Se organiza la Academia Nacional de Administración Pública; sus primeros miembros son todos los ex presidentes vivos de la Sociedad Americana de Administración Pública.

En *Evaluative Research,* Edward A. Suchman plantea el concepto de que la evaluación es un campo genérico de estudio, y que la investigación y la práctica de la evaluación se pueden y se deben estudiar en un contexto general ajeno a las aplicaciones de evaluación en los diversos campos de su especialidad.

La Comisión Nacional Asesora sobre Desórdenes Civiles, la Comisión Kerner, establecida para estudiar las causas de los motines urbanos, informa que la "nación está avanzando rápidamente hacia dos naciones cada vez más separadas": una negra y una blanca.

En *Organizations in Action,* James D. Thompson trata de cerrar la brecha entre las teorías de sistemas abiertos y cerrados sugiriendo que las organizaciones se enfrenten a la incertidumbre de sus ambientes creando elementos específicos destinados a enfrentar al mundo exterior mientras otros elementos logran enfocar la naturaleza racional de las operaciones técnicas.

Terry Sanford, en S*torm Over de States,* desarrolla el concepto de "federalismo de valla de púas", el cual sostiene que los especialistas burocráticos en los diversos niveles gubernamentales ejercen considerable poder sobre la naturaleza de los programas intergubemamentales.

En *Inside Bureaucracg,* Anthony Downs trata de desarrollar leyes y proposiciones que ayuden a predecir la conducta de oficinas y de burócratas.

Yehezkel Dror, en su artículo "Los analistas de la política", publicado por la *Public Administration Review,* identifica una vieja función pero una especialidad ocupacional nueva: la del analista de la política.

Anthony [ay, en *Management and Machiavelli,* aplica los principios políticos de Maquiavelo (de *El príncipe)* a la moderna administración de organizaciones.

1%8 Se reúnen especialistas "jóvenes" en administración pública en la conferencia de Minnowbrook, de la Universidad de Syracuse, para pedir una "nueva administración pública" que subraye sus preocupaciones por la igualdad social.

En *Organizationallntelligence,* Harold Wilensky presenta el estudio pionero del flujo y la percepción de la información en las organizaciones.

Se establece el Instituto Ejecutivo Federal, en Charlottesville, Virginia, como instalación de preparación para el desarrollo de ejecutivos.

En *Democracyand the Public Service,* Frederick C. Mosher sigue la evolución del servicio civil estadunidense y se enfrenta a los problemas del profesionalismo.

Martín Luther King, Jr., es asesinado.

Robert F. Kennedy es asesinado.

Richard M. Nixon es elegido presidente.

Dwight Waldo afirma que la administración pública está en una época de revolución.

1969 El *Federal Political Personnel Manual,* popularmente conocido como el Manual Malek, por Fred Malek, jefe de la oficina de personal de la Casa Blanca del gobierno de Nixon, fomenta la "violación del sistema de méritos".

Aaron Wildavsky explica en "El rescate de los PPBS del análisis de política" cómo la planeación y las funciones analíticas de los PPBS contradicen la naturaleza esencial de la presupuestación.

Herbert Kaufman se enfrenta a las implicaciones administrativas del lema, de los años sesenta, "El poder al pueblo", en "La descentralización administrativa y el poder político".

En *The End of Liberalism,* Theodore Lowi ataca el pluralismo de los grupos de interés cuyo fin es paralizar el proceso político.

La Orden Ejecutiva 11491, del presidente Richard M. Nixon, aumenta el alcance de la negociación colectiva para los empleados federales.

El astronauta estadunidense Neil Armstrong es la primera persona en caminar sobre la Luna.

XX. HACIA UNA TEORÍA DE LA PRESUPUESTACIÓN*

VERNE B. LEWIS

LA PREGUNTA de los 64 000 pesos sobre el gasto del presupuesto público es: ¿Sobre qué base deberá decidirse asignar X dólares a la actividad A, en lugar de asignarlos a la actividad B o permitir que el contribuyente emplee el dinero para sus propósitos individuales? Hace más de un decenio V. O. Key llamó la atención hacia la falta de una teoría presupuestaria que nos ayudara a llegar a una respuesta a dicha pregunta.[1] Al señalar que la formulación de presupuestos es esencialmente una forma de economía aplicada, pues requiere la asignación de recursos escasos entre demandas competitivas, el profesor Key pidió que se analizara esta pregunta desde el punto de vista de la teoría económica.

El propósito de este ensayo es analizar tres proposiciones que se han derivado de la teoría económíca.ey que parecen aplicables a la formulación del presupuesto público y ser los ladrillos apropiados para construir una teoría económica del acto de formular presupuestos: la presupuestación. En pocas palabras, los tres principios son:

i) Dado que los recursos escasean en relación con la demanda, la prueba económica básica por aplicar es que el rendimiento de cada gasto sea digno de lo que cuesta, en comparación con las opciones sacrificadas. Por consiguiente, el análisis presupuestario es, básicamente, una comparación de los méritos relativos de diversos usos de los fondos.

ii) Es necesario un análisis incremental (es decir, el análisis de los

* Se reproduce con autorización de *Public Administration Reoieu:* © 1952 por la AmeritanSociety for Public Administration (ASPA), 1120 G Street NW, Suite 500, Washington, OC 20005. Todos los derechos reservados.

1 V. Q. Key, Jr., "The Lack of a Budgetary Theory", en *Americnn Political Science Review,* 34, diciembre de 1940, pp. 1137-1144-

2 Con este propósito, han sido particularmente útiles las ideas tomadas de las obras de Herbert A. Simon con respecto a la aplicabilidad de conceptos económicos a la administración. Véase su *Administrative Behavior,* Nueva York; Macmillan, 1947.

valores adicionales que derivaremos de un gasto adicional) a causa del fenómeno de la utilidad decreciente. El análisis de los incrementos es necesario y útil tan sólo en el margen o cerca de él. Éste es el punto de equilibrio en que un gasto adicional, con cualquier propósito, produciría un rendimiento igual al gasto.

iii) La comparación de los méritos relativos sólo puede hacerse en función de la eficacia relativa para alcanzar un objetivo común.

La primera parte de este artículo se centrará en consideraciones de esos principios. En la segunda parte se esbozará y analizará una propuesta, a la que llamaremos el procedimiento alternativo de presupuestación, de acuerdo con los tres principios. A lo largo de todo el ensayo se recalcará lo aplicable de los conceptos creados por los economistas a los métodos de analizar estimaciones presupuestarias. El análisis va dirigido en particular a los problemas del gobierno federal; sin embargo, las ideas generales deben ser igualmente aplicables a unidades gubernamentales estatales y locales.

El valor relativo

Las decisiones presupuestarias debe tomarse sobre la base de valores relativos. No hay norma absoluta de valor. No basta decir que hacer un gasto con un propósito particular es deseable o vale la pena. Los resultados deben ser más valiosos de lo que serían si se empleara el dinero con cualquier otro propósito.

Es preciso comparar esos valores relativos de los usos alternativos de los fondos, es necesario, porque nuestros recursos son insuficientes para todas las cosas que consideramos deseables y necesarias. De hecho, la presupuestación pública es necesaria sólo porque nuestros deseos superan a nuestros medios. Los deseos de los seres humanos son virtualmente ilimitados. Aunque la oferta de recursos se haya extendido tanto en los últimos decenios, sigue siendo escasa en relación con la demanda. Sería bueno que tuviéramos lo suficiente para todos, pero no es así. Se pueden satisfacer en parte algunas demandas, pero otras no podrán ser atendidas en absoluto.

La escasez de recursos en relación con las demandas, nos sale al paso en cada nivel de presupuestación pública. Los servicios públicos consu-

men materiales y mano de obra escasos, que pueden tener diversos usos. Si se los emplea para actividades gubernamentales no se podrá emplearlos con propósitos privados. Si se los destina a la actividad A del gobierno no se podrá destinarlos a la actividad B. Dicho en términos monetarios, el problema de la escasez surge en conexión con las asignaciones. Como contribuyentes individuales, presionamos al Congreso para que mantenga bajos los impuestos federales, de modo que una mayor proporción de nuestros ya insuficientes ingresos personales esté disponible para satisfacer nuestros deseos. En vista de estas presiones, el Congreso habitualmente asigna menos de lo que piden el presidente y los grupos de interés. A su vez, el presidente suele pedir al Congreso que asigne menos que el total de las estimaciones que le han presentado los jefes de las dependencias, que rara vez tienen fondos suficientes para hacer todas las cosas que quisieran hacer o que le piden hacer ciertos grupos de ciudadanos.

Ante recursos limitados, congresistas y funcionarios administrativos tienen que optar: el dinero de que disponen servirá para comprar esto o lo otro, pero no *ambos*. ¿Sobre qué base debe hacerse la elección?

Los economistas, que se han especializado en problemas de escasez, tienen una respuesta general para esta pregunta en la doctrina de la utilidad marginal. Esta doctrina, aplicada a la presupuestación pública, fue formulada de este modo por el profesor Pigou:

> Con respecto a la distribución, a diferencia del costo agregado, de gastos opcionales del gobierno, es claro que así como una persona obtendrá más satisfacción de su ingreso si mantiene cierto equilibrio entre los diferentes tipos de gastos, también una comunidad lo logrará por medio de su gobierno. El principio del equilibrio es aportado en ambos casos por el postulado de que los recursos se deben distribuir entre diferentes usos, de modo que el rendimiento marginal de satisfacción sea el mismo para todos ellos [...] El gasto se debe distribuir entre los acorazados y la ayuda a los pobres, de tal manera que hasta el último chelín dedicado a cada uno produzca el mismo rendimiento real. Tenemos aquí, nos dice la teoría, una prueba por medio de la cual se resuelve la distribución del gasto a lo largo de distintas líneas.[3]

En secciones posteriores consideraremos otros aspectos del concepto de utilidad marginal, aquí sólo deseamos observar que este concepto plantea el problema en términos de valores relativos y no absolutos. Para

[3] Citado por Key, *op. cit.*, p. 1139.

determinar la distribución de fondos entre acorazados y ayuda a los pobres, deberemos sopesar el valor relativo de los resultados que se obtendrán de estos distintos usos. ¿Vale la pena gastar un millón de dólares adicional en acorazados? Sólo podremos responder "sí" cuando creamos que obtendremos con ello resultados más valiosos de los que obtendríamos empleando ese millón para dar ayuda a los pobres.

Cuando los economistas enfocan el problema en términos de costos y no de resultados, llegan a la misma conclusión en el fondo, como lo indican los economistas en su concepto de los costos de "oportunidad" o de "desplazamiento", "el costo de una cosa sólo es la cantidad de otras cosas que hay que abandonar para adquirir aquella".[4] Si Robinson Crusoe descubre que tiene tiempo para edificar una casa o *para* pescar pero no *ambas cosas,* el costo de la casa será el pez que no pesque o atrape y viceversa. Por tanto, el costo de cualquier cosa es el resultado que se habría obtenido si los recursos se hubieran empleado para ese otro propósito.

Desde el punto de vista del análisis presupuestario, ¿qué importancia tienen estos conceptos de valor relativo y costos de desplazamiento? Indican que el objetivo básico del análisis presupuestario es la comparación del valor relativo de los resultados que se obtendrán de diversos usos de los fondos. Si después de leer el argumento habitual en apoyo de un presupuesto el analista está convencido de que la actividad en cuestión es deseable y necesaria, su tarea apenas habrá comenzado. Para ser justificables por haber dado el uso más ventajoso a los asuntos, los rendimientos de un gasto en cualquier actividad deben ser más deseables y necesarios que en cualquier otro empleo de los fondos. Por otra parte, una petición de presupuesto para una actividad no puede rechazarse legítimamente sólo sobre la base de que esta actividad es demasiado costosa. Hay que considerar en conjunto los costos y los resultados. Los costos se pueden juzgar en relación con los resultados, y los resultados deben valer sus costos, tomando en cuenta los otros resultados que quedaron desplazados.

El análisis incremental

Si la guía básica para el análisis presupuestario es que los resultados deben valer sus costos, entonces el análisis presupuestario debe incluir

[4] L. M. Fraser, *Economic Thought and Language,* A. and C. Black, Ltd., 1937, p. 103.

una comparación de valores relativos; ¿cómo se puede hacer esa comparación de valores?

El concepto de utilidad marginal nos señala un modo de abordar el problema. En pocas palabras, el método consiste en dividir recursos disponibles entre incrementos y considerar cuál de los diversos usos de cada incremento producirá los mayores rendimientos. El análisis de incrementos es necesario a causa de los rendimientos decrecientes. En pocas palabras, esto significa que conforme adquirimos más y más unidades de algo, las unidades adicionales van teniendo cada vez menor valor de uso. Si se adquieren unidades suficientes, una unidad añadida podrá no tener ya ningún valor y hasta podría ser objetable. Un ejemplo: cuatro neumáticos son esenciales para un automóvil; el quinto neumático es menos esencial, pero es conveniente tenerlo, mientras que el sexto simplemente sería un estorbo. Aunque el sexto neumático cueste tanto como cualquiera de los cinco primeros, tendrá mucho menos valor de uso. Al decidir cuántos neumáticos debemos comprar consideraremos, por tanto, el valor de uso que obtendremos de cada neumático *adicional.*

Por el fenómeno de la utilidad decreciente, no tiene objeto tratar de determinar los beneficios *totales* o *promedio* que se obtendrían de los gastos totales en un artículo o función particulares. Debemos analizar los beneficios por incremento. Si un millón de bazukas constituye una valiosa contribución para ganar una guerra, no podemos suponer que la contribución se duplicaría si tuviésemos dos millones. Tal vez no tengamos suficientes soldados para emplear ese número. Por muy valiosas que las bazukas puedan ser para ganar una guerra, en algún momento se llegará a un punto de la escala decreciente de utilidad en que los gastos adicionales en bazukas serían un completo desperdicio. Como no tenemos suficientes recursos para hacer todo lo que quisiéramos hacer, ciertamente no debemos producir algo que no querremos o no podremos ya utilizar.

Pero no podemos suponer que daríamos el mejor uso a los recursos aun si no fabricásemos más bazukas de las que se pudieran utilizar. Tal vez la mano de obra y los materiales consumidos al fabricar las últimas mil bazukas servirían para un propósito más valioso si se los empleara para fabricar granadas de mano adicionales o alguna otra arma. Este razonamiento nos lleva de vuelta a la norma básica para decidir cuánto debemos gastar en cada actividad. Habremos de asignar suficiente dinero a las bazukas de modo que hasta el último dólar gastado en ellas

sirva para un propósito tan valioso corno el último dólar gastado en granadas de mano o en cualquier otro propósito. Si se gasta una cantidad superior en bazukas estaremos sacrificando otro uso más valioso. Así, como lo sugiere la teoría de la utilidad marginal, sólo se pueden obtener rendimientos máximos si los gastos se distribuyen entre distintos propósitos de tal modo que hasta el último dólar gastado en cada uno produzca el mismo rendimiento real.

El concepto de utilidad marginal también indica que una comparación de los valores incrementales es significativa y necesaria sólo en los márgenes o cerca de ellos. Al analizar el valor de los rendimientos por incrementos del gasto cerca del margen, debemos preguntar: ¿cuánto sacrificaremos si los gastos propuestos para la función A se reducen en mil dólares? ¿Se puede aumentar la eficiencia de modo que no haya que reducir la inversión? ¿Cuáles serían las consecuencias de bajar los niveles de calidad? ¿O de reducir las cantidades? ¿O de aplazar alguna parte del trabajo?

Cuando se analizan estas cuestiones, se puede abordar la cuestión del resultado final. ¿Serían mayores o menores los sacrificios si aplicáramos un recorte de mil dólares a la función B y no a la función A? Esta pregunta nos lleva al más difícil y crucial de todos los problemas: ¿cómo se puede comparar los valores de funciones distintas? ¿Cómo se puede comparar el valor de una bomba atómica y el de la investigación del cáncer? *la* de las carreteras públicas y las escuelas públicas? Hasta aquí, no hemos indicado cómo se puede responder a esta pregunta. Tan sólo hemos estrechado el campo, indicando que el valor de las funciones debe-ser comparado por incrementos y no en total, y que el valor de los incrementos sólo se debe comparar cerca del punto marginal de equilibrio. El análisis incremental en los márgenes es sólo un instrumento, aunque lo consideremos muy útil. No nos da las respuestas, pero nos ayuda a enfocar la atención en los verdaderos puntos en conflicto.

La eficiencia relativa

El valor relativo de diferentes cosas no se puede comparar, a menos que tengan un común denominador. El aspecto común de una bomba atómica y de la investigación del cáncer, de las carreteras y de las escuelas públicas, es el propósito general al que cada uno fue planeado para

servir. Estos puntos, así como todas las demás actividades públicas y privadas, se dirigen a servir a las necesidades y deseos humanos. Sólo podremos comparar sus valores evaluando su eficiencia relativa al servir a un objetivo común.

Para volver a un ejemplo ya utilizado, no construimos bazukas simplemente por el gusto de construirlas. Lo hacemos porque ayudan a ganar guerras. Aunque las bazukas, las granadas de mano y las raciones K son cosas muy distintas, sirven a un propósito militar común. Los valores relativos de estos artículos se pueden sopesar tomando en cuenta su eficiencia relativa al combatir en una guerra. Tampoco entramos en guerra por la guerra misma. Se entra en guerra por un propósito general de seguridad nacional. Tambiénla ayuda económica a países extranjeros sirve para este propósito. Y puesto que comparten un objetivo común, el valor relativo de las actividades militares y la ayuda económica también se pueden comparar pensando en su eficiencia para alcanzar ese objetivo.

Tomemos ahora un tipo diferente de caso, menos general y más tangible que la seguridad nacional. Los encargados de compras y los ingenieros desempeñan funciones totalmente distintas. Sin embargo, si están trabajando en una organización que, por ejemplo, realiza trabajos de construcción, comparten el objetivo común de esa organización. Al operar con un tope al total de gastos, el jefe de la dependencia puede enfrentarse a esta pregunta: ¿una parte del dinero asignado a la sección de compras producirá un mejor rendimiento si se transfiere a la sección de ingeniería? Esta pregunta incluye comparaciones de valor de cosas distintas, ya sea para una empresa privada o para una dependencia del gobierno. Además, la empresa o la dependencia habitualmente no puede expresar en números precisos las contribuciones de los funcionarios encargados de compras y de los ingenieros. No obstante, los hombres razonables y que están razonablemente bien informados llegan casi a la misma respuesta a tales preguntas, siempre que se haya estipulado de antemano el objetivo básico. Si el objetivo es formar una estructura de acuerdo con especificaciones prescritas en X meses y que no pase de y dólares, este objetivo ofrecerá una base común para la evaluación. La respuesta dependerá de la previsi6n de hechos y estará también influida por la necesidad relativa. Por ejemplo, si el diseño va con el calendario fijado pero la construcci6n se está retrasando porque no se dieron a tiempo las órdenes de compra, es probable que las adiciones al personal

de compras produzcan mayores rendimientos que las adiciones al personal encargado de diseño. Por otra parte, si el diseño va retrasado y, como consecuencia, el personal de compras no tiene requisiciones de materiales que procesar, más ingenieros encargados de diseño producirían el mayor rendimiento.

La evaluación en términos de eficiencia relativa al alcanzar un objetivo común es, por tanto, un segundo método fundamental del análisis presupuestario[5].

La evaluación por propósitos comunes es otro modo de decir que se pueden evaluar medios diversos por el fin que pretenden alcanzar. A su vez, ese fin se puede considerar como medio para alcanzar un fin más general. Desde luego, este proceso exige que de alguna manera se hayan establecido los fines últimos. ¿Cómo se pueden tomar estas decisiones fundamentales? En una democracia no nos preocupa tanto el modo en que se toman, sino quién las toma. El ideal de la democracia es que los deseos del pueblo, independientemente de cómo se haya llegado a ellos o qué tan imprudentes puedan ser, dominen las acciones del gobierno. Los representantes del pueblo en el Congreso toman las decisiones fundamentales sobre los objetivos últimos de los servicios gubernamentales. Estas decisiones, en forma de leyes apropiadas, ofrecen la base para el cálculo económico de las agencias administrativas del mismo modo que en el mercado la acción de los consumidores constituye la base para tomar decisiones en la economía privada.

Tenemos ahora algunos elementos básicos de una teoría económica de la presupuestación, cuyo objetivo es lograr el mejor uso de nuestros recursos. Para pasar esta prueba, los beneficios derivados de todo gasto deben valer su costo en opciones que fueron sacrificadas o desplazadas. Como primer paso al aplicar esta prueba, podemos utilizar el análisis incremental en los márgenes como medio de concentrar la atención en las áreas en que la comparación de valores es necesaria y significativa. Estos valores se pueden comparar determinando su eficiencia relativa para alcanzar un propósito común. Y el análisis en materia de propósitos comunes exige un conjunto de premisas básicas, que se encuentran en los fines o propósitos últimos establecidos por el Congreso actuando por el pueblo. Esto significa que el Congreso fue encargado por el pueblo de

5 Este método, tal como se aplica a la administración pública en general, fue extensamente analizado por Herbert A. Simon con el titulo de la "norma de eficiencia", *op. cit.*, pp. 172-197.

la responsabilidad básica de decidir lo que constituye el "mejor uso de los recursos", en lo tocante al gobierno federal.

Limitaciones prácticas

Aunque las proposiciones antes esbozadas con respecto al valor relativo, el análisis incremental y la eficiencia relativa constituyen, en cierto sentido, una fórmula para el análisis presupuestario que parece teóricamente buena, esta fórmula no siempre es fácil de aplicar. Con frecuencia no se dispone de cifras precisas para utilizarlas en las ecuaciones. Aunque la fórmula funciona de una manera teóricamente válida, aun si tenemos que conjeturar las cifras de la ecuación la utilidad práctica de la respuesta dependerá de la precisiónde los números.

Un área en que es difícil encontrar números confiables implica previsiones de las necesidades y las condiciones futuras. Como ya lo hemos observado, ei valor es una función de la necesidad, y la necesidad cambia de tiempo en tiempo; Pór ejemplo, si comparamos el valor relativo de los cañones y la mantequilla, llegaremos a un equilibrio entre ellos en diferentes puntos y distintos momentos, lo que depende de si estamos en guerra, en una "guerra fría" o si no hay guerra. El equilibrio entre la salud pública y la policía se encontrará en cierto punto si hay enfermedades contagiosas y es baja la tasa de accidentes de tráfico. Se llegará al equilibrio en un punto diferente si es bueno el estado de la salud pública, pero en cambio es alarmante la tasa de accidentes.

Las decisiones presupuestarias no tienen que basarse sólo en necesidades relativas tal como son hoy, sino también en previsiones de lo que serán las necesidades mañana, el año próximo o en el próximo decenio. Este punto queda mostrado dramáticamente por la decisión tomada por el gobierno federal durante la segunda Guerra Mundial de tratar de fabricar una bomba. atómica. Por entonces nadie sabía si se podría construir o si estaría a tiempo para ayudar a ganar la guerra. Por tanto, el gobierno, al decidir desviar grandes cantidades de recursos escasos hacia este propósito, tuvo que correr un riesgo calculado. Su decisión no sebasó en hechos tangibles, sino en previsiones y esperanzas sobre los valores que podrían alcanzarse.

Probablemente haya tantos argumentos presupuestarios sobre pre-

visiones de necesidades como los hay sobre los méritos relativos de los gastos propuestos para satisfacer esas necesidades.

En algunos casos, las decisiones de presupuesto no sólo deben fundamentarse en conjeturas sobre futuras necesidades y realizaciones, sino que a menudo la naturaleza de las actividades gubernamentales es tal que las realizaciones en relación a los costos no pueden medirse con precisión, ni siquiera después de los hechos. Por ejemplo, ¿cómo podremos saber cuántos daños por fuego se impidieron por cada mil dólares gastados por el departamento de bomberos en la prevención de incendios?

Tal vez fuese la frecuente dificultad de obtener cifras precisas la que llevó al profesor Key a dudar de la aplicabilidad de la teoría de la utilidad marginal a la presupuestación pública. Concluyó así:

> La doctrina de la utilidad marginal, desarrollada con la mayor finura en el análisis de la economía de mercado, tiene un aura de irrealidad cuando se aplica al gasto público. El empleo más ventajoso de los fondos públicos se resuelve en una cuestión de preferencias de valor, entre fines que carecen de un común denominador. Y como tal, la cuestión se vuelve un problema de filosofía política."

Pero ya sea que se disponga de cifras concretas o no, se tienen que ejercer juicios y decisiones. La falta de números precisos no invalida los principios o métodos básicos de cálculo que ya hemos esbozado. Hay que juzgar los métodos sobre la base de si conducen o no a conclusiones apropiadas, *si* se supone que las cifras utilizadas en las ecuaciones son correctas. Obtener los números correctos, aunque sea problema difícil y fundamental, es algo distinto y aparte del problema de crear métodos de cálculo.

Por otra parte, el profesor Key bien pudo estar cuestionando el principio básico. Es perfectamente cierto, como lo señaló Key, que el cálculo presupuestario incluye cuestiones de preferencias de valor que deben basarse en la filosofía y no en la ciencia o en la lógica. Convenimos en que éste es problema para los filósofos, pero no exclusivo de ellos, ya que también se pueden aplicar los métodos de los economistas. Durante largo tiempo, el problema del valor ha sido uno de los temas centrales en la agenda de los economistas. No enfocan el problema desde el punto

6 I<ey, *op. cit., p. 1143.*

de vista de tratar una norma absoluta de valor ni desde el de intentar prescribir cuáles son los fines, objetivos y medios que los hombres deben esforzarse por alcanzar. Antes bien, se concentran en los métodos que se debe emplear para lograr el mejor uso de recursos escasos, a partir de cualquier norma de valor que los hombres suscriban. Aunque el filósofo nos ayuda a decidir cuáles son las metas que debemos alcanzar, el economista nos ayuda a alcanzar esos objetivos con mayor eficiencia. Por ello, creo que el enfoque de los economistas al problema del valor, tal como queda expresado en la teoría de la utilidad marginal, se puede aceptar como enfoque de provecho a la presupuestación pública.

Las opiniones expresadas en este artículo con respecto a la aplicabilidad de los métodos de los economistas a la presupuestación pública, van definitivamente en contra de las ideas de algunos economistas. Por ejemplo, Ludwig van Mises escribe en su libro *Bureaucracu*[7] que no hay método de cálculo económico que se pueda aplicar al gobierno. Creo que puede demostrarse que el problema en el gobierno, hasta el punto en que existe, surge de la falta de cifras confiables y no de la falta de un método.

El argumento central del doctor Van Mises es que los burócratas no tienen medios de calcular la utilidad relativa de las actividades gubernamentales, porque estas actividades no tienen un precio en el mercado. Por tanto, sostiene, las dependencias gubernamentales no tienen una norma de valor que aplicar. En las empresas privadas, indica (p. 26), "la base última del cálculo económico es la evaluación de todos los bienes de consumo hecha por todos" en el mercado. Además, "el cálculo económico permite a las empresas ajustar su producción a las demandas de los consumidores" (p. 27). Por otra parte, arguye, "si una empresa pública operara sin pensar en las ganancias, la conducta del público ya no aportaría una norma de su utilidad" (p. 61). Por tanto, "el problema de la administración burocrática es precisamente la ausencia de tal método de cálculo" (p. 49).

Podemos estar de acuerdo con la parte de su argumento donde dice que los precios del mercado aportan una norma de valor que sirve como base para el cálculo económico en la empresa privada; pero no podemos aceptar que las dependencias del gobierno carezcan por completo de esa norma. Como ya se ha observado, las asignaciones presupuestales, ca-

7 Ludwig van Mises, *Bureaucracy,* New Haven, Yale University Press, 1944, p. 47.

mo los precios del mercado, indican en términos cuantitativos cuánto están dispuestos a pagar los representantes del pueblo por los bienes y servicios prestados por el gobierno. Al asignar fondos, los congresistas expresan sus actitudes con respecto a la utilidad de las actividades gubernamentales tan definidamente como lo hacen las personas cuando compran pan en la panadería de la esquina. En efecto, los congresistas están sirviendo como agentes de compras del pueblo estadunidense.

¿A qué función sirve la norma de los precios del mercado al determinar si una actividad vale lo que cuesta? Una función consiste en aportar las cifras necesarias para determinar cómo se puede reducir al mínimo el costo de realizar un trabajo en particular. Desde luego, nada vale su costo si se puede obtener el mismo resultado, de algún otro modo, a menor costo. Los precios del mercado son tan útiles en el gobierno como lo son a este respecto en las empresas. Al construir un camino, un edificio o una presa –y hasta al administrar una oficina– el gobierno tiene que pagar los precios de mercado por la materia prima y la mano de obra que utiliza, así como lo hace el empresario privado. Si la guía para el cálculo económico es el precio del mercado, el ingeniero del gobierno tiene cifras para sus ecuaciones, así como las tiene su hermano, ingeniero de la industria privada. Los precios del mercado ofrecen los datos que necesita para calcular qué combinación de materiales, hombres y máquinas disponibles será la menos costosa.

Después de efectuados todos los recortes y reducido al mínimo el costo de hacer un trabajo, nos enfrentamos a una cuestión más general: ¿vale la pena hacer ese trabajo? Sin duda, el doctor Von Mises respondería que en la empresa privada vale la pena hacer un trabajo si deja una ganancia. No obstante, al tratar de calcular si una actividad dada dejará una ganancia, el hombre de negocios enfrenta algunos de los problemas que también tiene el gobierno. Tiene que prever las condiciones del mercado. Las cifras que calcula pueden ser correctas o no. Asimismo, el hombre de negocios no siempre puede determinar, ni siquiera en retrospectiva, si una actividad en particular ha sido lucrativa o no. Por ejemplo, aún no se ha descubierto un método para medir precisamente cuánto de la ganancia o la pérdida de una compañía es resultado de actividades como. la publicidad, la investigación y los programas de prestaciones para sus empleados, Además, si el hombre de negocios-desea llevar al máximo las ganancias, no podrá dedicarse a una actividad simplemente porque sea lucrativa: tendrá que ser más lucrativa que las otras actívi-

dades que se le ofrecían. De este modo, se encuentra ante el mismo problema de valor relativo que el funcionario del gobierno. Supongamos que recuperar una libra de escoria cuesta un dólar en una fábrica privada, y que la escoria puede venderse en el mercado a"l.lOdólares la libra, rindiendo así una ganancia de 10%. ¿Se sigue de ahí automáticamente que se debe recuperar esa escoria? Nada de eso, pues la empresa podría obtener una ganancia de 20% si hombres y materiales se utilizaran, en cambio, para hacer nuevos productos.

Elmétodo de cálculo en una dependencia gubernamental en una situación similar sería exactamente el mismo. De hecho, si las asignaciones del gobierno especificaran con toda precisión las cantidades, la calidad, las normas y el máximo permisible de precios por unidad para cada servicio del gobierno, el problema del cálculo económico no sólo sería exactamente el mismo, sino que la respuesta se podría expresar en términos de un equivalente de la ganancia. Si la dependencia pudiese producir a un costo unitario menor que el especificado por el Congreso, los fondos ahorrados serían comparables a una ganancia, y se devolverían a la Tesorería como dividendo para los contribuyentes.

Sin embargo, en muchos casos los servicios del gobierno son de tal naturaleza que el Congreso no puede hacer especificaciones precisas. Por ejemplo, la producción de plutonio por la Comisión de Energía Atómica aún no ha llegado a la etapa en que se pueda escribir dichas especificaciones. En efecto, el Congreso dice a la comisión que produzca todo el plutonio posible, de acuerdo con las especificaciones consideradas más apropiadas por ella, con un gasto total que no deberá superar X millones de dólares. Así, vemos que la comisión no tiene ninguna base para saber exactamente qué valor por dólar le atribuyó el Congreso a una libra de plutonio. Sin embargo, la comisión no carece de medios para tomar decisiones económicas. El problema puede consistir en decidir si vale'la pena gastar Y dólares para recuperar la escoria de plutonio que se acumula durante el proceso de fabricación. Podrá tomarse la decisión sobre la base de una comparación de diversos medios para alcanzar un objetivo común. Este objetivo consiste en producir la cantidad máxima de plutonio utilizable durante un periodo especificado dentro delos límites de fondos y de otros recursos disponibles. A la luz de este objetivo, la comisión puede permitirse gastar por libra para su recuperación tanto como tiene que gastar para producir una libra de nuevo plutonio. Si gasta más o menos que esta cantidad, el total utiliza-

ble de plutonio producido durante un periodo sería menos que el máximo potencial. Ante este tipo de problema, una empresa privada haría exactamente los mismos cálculos. El objetivo común de la nueva producción y de las operaciones de recuperación se expresaría en dólares de ganancia y no en libras de producto, pero la respuesta sería la misma.

Cuando el problema al que se enfrenta el gobierno incluye actividades como la educación, las relaciones exteriores y la recreación pública, en que los objetivos son menos tangibles, los resultados están menos sujetos a medidas y es más difícil determinar la cantidad de resultados causada por un aumento de los gastos, los números utilizados en las ecuaciones serán menos confiables. Aun así, concluiremos —pese a los argumentos del doctor Von Mises— que las diferencias entre las empresas y el gobierno en el cálculo económico no se encuentran tanto en los métodos cuanto en la disponibilidad de cifras precisas con las cuales calcular.

II

En el análisis anterior de las ideas económicas en relación con la presupuestación pública hemos subrayado la importancia de considerarlo como un problema de valores relativos, y hemos examinado la aplicabilidad de dos métodos —el análisis incremental y la evaluación de la eficiencia relativa— para alcanzar un objetivo común del análisis presupuestario.

Sobre las implicaciones administrativas de estas ideas ha dicho el profesor Key: "Tal vez el enfoque a la elaboración práctica de la cuestión deba consistir en canalizar las decisiones a través de la maquinaria gubernamental, de modo que se pongan opciones a la yuxtaposición y se imponga una consideración de los valores relativos".[8]

La maquinaria presupuestal del gobierno federal logra este propósito. El presupuesto federal impone una consideración simultánea o casi simultánea de todas las solicitudes, que compiten entre sí, planteadas por el presidente y el Congreso. Además, en cada nivel de la jerarquía administrativa, el presupuesto impone una consideración de los méritos relativos de las solicitudes en competencia que se hacen en cada jurisdicción.[9]

8 *Op, cit.*, p. 1142.

9 Véase también Simon, *op. cit.*, p. 214.

Sin embargo, los cálculos y justificaciones del presupuesto rara vez se preparan de manera que facilite la comparación de sus méritos relativos. Por consiguiente, esbozaremos ahora un sistema presupuestario destinado a facilitar tales comparaciones y a aplicar otras ideas derivadas del anterior análisis económico. Después de esbozar este sistema, lo compararemos con otros métodos presupuestarios que se utilizan hoy en día.

Al sistema que describiremos vamos a llamarlo sistema presupuestario alternativo. De acuerdo con este procedimiento, cada funcionario administrativo que prepare una estimación de presupuesto, sea como base para una solicitud de asignaciones, sea como solicitud de un subsidio después de hecha la asignación, tendría que preparar una estimación básica del presupuesto, complementada por planes en machote, para cantidades alternativas. Si la cantidad de la estimación básica es igual a 100, las opciones podrán representar, respectivamente, 80,90, 110 Y120% de dicha cantidad. El número de opciones puede variar con cada situación. De ordinario, tres opciones parecen ofrecer una gama suficiente de posibilidades. Con objeto de tener una válvula de seguridad, se permitirá a cada subordinado preparar uno o más presupuestos alternativos adicionales, llegando a un total por arriba de la cifra máxima autorizada por su superior. Con objeto de dirigir la atención a los problemas que hay cerca de los márgenes, las cantidades de los presupuestos alternativos deben ir desde poco menos de la cantidad inferior que tal vez se apruebe, hasta un poco más de la cantidad recomendada. En algunos casos, pueden ser apropiados incrementos de 10%; en otros casos, se podrían requerir aumentos mayores o menores.

El establecimiento de los niveles alternativos tendrían que empezar por el presidente; éste seleccionaría los niveles alternativos del gasto gubernamental general y establecería los correspondientes niveles alternativos para cada departamento o dependencia. A su vez, el jefe de cada departamento o dependencia establecería niveles alternativos para cada uno de sus subordinados, niveles que fueran congruentes con los niveles departamentales prescritos.

Al preparar los presupuestos alternativos, el funcionario subordinado empezaría por indicar, como lo hace en los actuales procedimientos, la naturaleza, la cantidad y la calidad de los servicios que su dependencia podría prestar a los contribuyentes si se aprobara la cantidad del presupuesto básico. Además, indicaría las revisiones recomendadas en

el plan de servicio para cada una de las cantidades alternativas, y los beneficios o sacrificios que de ahí resultarían.

En cada nivel superior, el funcionario responsable revisaría las propuestas alternativas que hubiesen presentado sus diversos subordinados, y entre ellas seleccionaría los rasgos que, en su opinión, serían más ventajosos para los contribuyentes por cada cantidad alternativa fijada para él, por el siguiente nivel organizativo superior. Por último, el presidente enviaría los presupuestos alternativos al Congreso. En este nivel, las opciones reflejarían los principales asuntos necesarios para determinar el programa de trabajo de todo el gobierno.

Veremos ahora las ventajas del procedimiento del presupuesto alternativo, comparándolo con otros métodos y técnicas presupuestarios que hoy están en uso. Por conveniencia, a las otras técnicas las llamaremos *a)* presupuesto abierto, *b)* presupuesto con tope fijo, e) medición del trabajo y costos por unidad, *d)* análisis de aumentos y reducciones, *e)* listas de prioridades, y *j)* control partida por partida. Estos métodos no se excluyen mutuamente; algunos de ellos muy bien podrían incorporarse como rasgos del plan del presupuesto alternativo. Algunos se utilizan sobre todo en las estimaciones presupuestarias y otros en el control presupuestario.

Presupuesto abierto

Algunas dependencias del gobierno federal (yen algunos años, la Oficina del Presupuesto) permiten a funcionarios subordinados presentar una sola estimación presupuestaria, por cualquier cantidad que ese subordinado decida recomendar. Este método se ha utilizado no sólo para preparar solicitudes de asignaciones, sino también para presentar solicitudes de subsidios a los jefes de la dependencia una vez hecha la asignación. Esta estimación única representa, en general, el juicio del funcionario sobre el programa óptimo para su dependencia durante el año siguiente, acaso moderado por su juicio sobre lo que el asunto causará, en vista del clima político y económico existente por entonces. No se le fijan limitaciones; el cielo es el único límite en lo tocante a la cantidad que puede solicitar. Por esta razón, hemos elegido el breve título *de* "presupuesto abierto" como descriptivo de *este* método.

Como justificación para ese cálculo presupuestario, el funcionario dice, en efecto, "creo que es deseable (o importante o esencial) que! a las

contribuyentes se les presten los servicios enumerados en este presupuesto. Este programa costaría X dólares. Toda reducción a la cantidad solicitada privaría al público de servicios sumamente valiosos". Aunque, desde luego, declaraciones tan generales siempre van apoyadas por hechos y cifras más o menos específicos, la información enviada deja muchas lagunas desde el punto de vista de lo que necesita el funcionario superior al sopesar la importancia de cada dólar solicitado por uno de sus subordinados contra cada dólar solicitado por los otros.

Las declaraciones que simplemente demuestran que un programa es deseable, no satisfacen las necesidades de un superior, que enfrenta la necesidad de reducir la cantidad total solicitada por los subordinados, no porque crea que esa solicitud tiene propósitos indeseables o innecesarios, sino, sencillamente, porque la cifra es excesiva para los recursos disponibles. Las estimaciones y justificaciones presupuestarias del subordinado, que se le presentaron según el procedimiento abierto, son deficientes porque no indican cómo se modificarían en particular los planes si se dispusiera de una cantidad menor ni, específicamente, el juicio del subordinado sobre las consecuencias de semejante cambio de planes. Así, casi toda la carga de ver dónde se pueden hacer reducciones con los menores daños posibles recae sobre el funcionario superior que, por supuesto, está menos informado de los detalles que sus subordinados.

¿De qué manera se podría mejorar la ayuda prestada por el subordinado al superior si se utilizara el método presupuestario alternativo? En cualesquiera circunstancias, la contribución de un funcionario subordinado está limitada por el hecho de que se preocupa por una parte y no por el todo. Su consejo sobre cuánto debiera asignarse a su esfera particular de actividades obviamente no se puede aceptar sin un minucioso escrutinio. Él carece de información acerca de otras actividades, información que sería necesaria para establecer una comparación de su importancia relativa. Y aun si tuviese la información completa, sería excepcional que no atribuyese mayor valor a sus propias actividades que a otras. Esta generalización queda comprobada por el hecho de que la suma de las solicitudes de funcionarios subordinados invariablemente es mayor-de lo que los ciudadanos, por medio del Congreso, están dispuestos a dedicar a los servicios públicos.

A pesar de todo, se puede esperar que el funcionario administrativo subordinado haga una contribución considerable asesorando al Con-

greso y al presidente sobre los méritos relativos de demandas competitivas dentro de su propia jurisdicción, aunque no se pueda esperar que sopese esas demandas contra las de otras jurisdicciones. El funcionario subordinado puede prestar un servicio indispensable comparando la eficiencia relativa de cada actividad para alcanzar las metas de su dependencia e indicando cuál cree que sea la mejor manera de distribuir la cantidad de dinero entre los programas de su dependencia. Su servicio a este respecto no sólo es valioso porque en general se requiere considerable conocimiento técnico y experiencia como base para llegar a ese juicio, sino también porque la presión del tiempo puede obligar al presidente y al Congreso a depender en mucho de ese juicio.

Esta fase de la contribución del funcionario subordinado a la creación del presupuesto es comparable a los servicios que yo puedo obtener de un arquitecto si decido construir una casa. No me sirve de mucho el consejo del arquitecto sobre si yo debo gastar 8 000, 12 000 o 16 000 dólares para construirla. En cambio, el arquitecto puede ser de gran utilidad al recomendarme cómo puedo sacar el mejor partido al construir una casa por la cantidad que yo haya decidido gastar.

Otra forma en que el subordinado puede ser útil es haciendo notar a sus superiores las ventajas o pérdidas de asignar más o menos a su parte del trabajo del gobierno. Este tipo de contribución es comparable a la ayuda que puede prestar un arquitecto al analizar las características adicionales de una casa que se puede obtener por cada incremento de los costos e indica las que habría que sacrificar si se redujera los costos en cantidades especificadas.

Los presupuestos alternativos preparados por subordinados aprovecharían estos dos tipos de ayuda. El subordinado daría su opinión sobre el mejor modo de utilizar diversas cantidades y, además, analizaría los beneficios que se obtendrían con cada incremento de fondos.

Presupuesto de tope fijo

Si el procedimiento abierto constituye un extremo, el método de tope fijo representa el polo opuesto. Según este plan, se establece de antemano un tope fijo que no podrá exceder el cálculo presupuestario del subordinado. Ese tope crea para el subordinado una situación similar a la del presidente, si éste decidiera recomendar un presupuesto equilibra-

do. Entonces, la cantidad de los ingresos previstos constituiría el tope a la cantidad de gastos que podría recomendar.

Cualesquiera que sean los méritos (o la falta de ellos) de permitir que los ingresos determinen la cantidad total que gastará el gobierno, trabajar con un tope fijo tiene la ventaja de imponer al nivel presidencial una consideración de los méritos relativos, en mayor medida de lo que quizá prevalecería con el presupuesto abierto. En el presupuesto abierto es fácil empezar a añadir puntos que parezcan deseables, y con ello pasarle el problema al siguiente nivel de revisión en el caso de que el costo total de los puntos "deseables" supere toda cifra aceptable. Pero prescribir de antemano un solo tope fijo a los niveles subordinados de la rama ejecutiva entraña el peligro de juzgar un caso antes de oír los testimonios. La razón básica de pedir estimaciones a funcionarios subordinados es que los funcionarios superiores no tienen suficiente información detallada, tiempo o especialización para preparar ellos mismos los planes. ¿Cómo pueden juzgar estos funcionarios los méritos de los planes de los expertos, antes de que éstos les sean presentados? Al fijar de antemano las cifras tope, ¿cómo podemos estar seguros de que el tope para una función no es demasiado alto y el tope para otra demasiado bajo?

El plan del presupuesto alternativo, como la práctica del tope fijo, impone una consideración de los méritos relativos dentro de una cantidad dada a cada nivel de organización, pero la decisión final sobre la cantidad no tiene que ser tomada por el superior hasta haber oído todos los testimonios.

MEDICIÓN DEL TRABAJO Y COSTOS POR UNIDADES

En años recientes se ha hecho cada vez mayor hincapié en la medición de la carga de trabajo y el costo unitario, con propósitos de presupuesto. El objetivo último es inventar unidades de trabajo y determinar los costos unitarios siempre que sea posible, de modo que las solicitudes de presupuesto puedan hacerse de este modo: "Cuesta X dólares efectuar cada unidad de este tipo de trabajo. Si desean que hagamos 100 unidades, el costo será 100 veces X dólares. Si sólo desean 50 unidades, el costo será 50 veces X dólares".

Este enfoque es útil para la presupuestaci6n en muchas situaciones.

Aporta muchas de las cifras necesarias para el cálculo económico analizado en la primera parte. Medidas precisas y cuantitativas, si son pertinentes y factibles, serán mejores que generalidades vagas. Sin embargo, no es posible responder algunas de las preguntas del presupuesto en términos de carga de trabajo y datos sobre costo unitario. Estos datos nos mostrarán cuántas unidades. se están haciendo, pero no cuántas deben hacerse. Muestran lo que son los costos unitarios, pero no lo que debieran ser. Pueden darnos o no una indicación sobre la calidad del trabajo, pero dejan sin respuesta la pregunta sobre las normas adecuadas de calidad.

Otra limitación del uso de la medición de la carga de trabajo consiste en que todavía no se han inventado medios para medir el producto final de muchas dependencias. En otros-casos, la cantidad del trabajo realizado no es medida de su importancia o de su valor. Ciertos trabajos son de carácter preventivo. Por ejemplo, se mantienen ciertas instalaciones para hacer frente a casos de emergencia, siempre y cuando surjan. En esos casos, cuanto menos trabajo se haga, mejor. Gran parte del trabajo de las dependencias militares y de los cuerpos de bomberos es de este tipo. En otros casos, asimismo, la cantidad de trabajo realizado es inadecuada como índice de los resultados. Esto se puede decir de muchos proyectos de investigación y actividades de vigilancia del cumplimiento de la ley. En el caso de la investigación, lo que cuenta es el resultado final y no la cantidad de trabajo que se necesitó para llegar a ese resultado. En el trabajo de vigilar la ley, el número de infracciones no es la medida adecuada, pues lo ideal sería que no hubiese ninguna.

A falta de una manera adecuada de medir o siquiera de identificar el producto final en términos precisos, aún es posible en muchos casos crear medidas significativas de la carga de trabajo de actividades subsidiarias que contribuyen al producto final. Como ejemplos podemos poner el número de cartas mecanografiadas, de kilómetros patrullados o de órdenes de compra procesadas. Tener datos detallados de este tipo es útil para hacer el presupuesto, pero su uso está muy limitado a los niveles inferiores de cada organización. La simple masa de tales datos impide que se haga extenso uso de ello en los niveles superiores.

La proposición del presupuesto alternativo.permitiría.utilizar los datos de carga de trabajo y costo unitario en la máxima medida factible en cada caso. De acuerdo con cada cifra total alternativa, se mostraría el número de unidades de trabajo que se podría efectuar, las normas de

calidad y los costos unitarios. De este modo, los beneficios obtenidos de la medición de la carga de trabajo se utilizarían en toda su capacidad, de acuerdo con el procedimiento del presupuesto alternativo. Además, se podría obtener la opinión de los subordinados sobre cuestiones a las que no es posible responder con los simples datos de la carga de trabajo. Tales preguntas incluirían, por ejemplo, las pérdidas o ganancias de efectuar cantidades alternativas de trabajo, el éxito de otras normas de calidad y los efectos de gastar más o menos por unidad de trabajo.

Análisis de aumentos y reducciones

Una técnica común en el gobierno federal es pedir en las estimaciones del presupuesto una identificación de los puntos que representan aumentos y reducciones en comparación con el presupuesto del año anterior. Los aumentos requieren explicaciones especiales. Quienes revisan el presupuesto son criticados a menudo por concentrarse en los aumentos y prestar muy poca atención a las partidas del presupuesto que sirve de base. Esta crítica se justifica en parte porque la cantidad asignada el año anterior no necesariamente será la apropiada para este año, y las actividades efectuadas el año pasado no necesariamente serán las adecuadas para éste; sin embargo, la simple cantidad de trabajo que requiere revisar las estimaciones del presupuesto impide un examen de cada detalle año tras año. Y aun si fuera posible no sería necesario, pues las condiciones no cambian con tal rapidez que haya que revisar cada cuestión en el lapso mencionado.

El defecto básico del método de aumentos y reducciones es que no requiere una comparación de los valores relativos de lo antiguo y de lo nuevo. Aunque el aumento propuesto tenga un propósito eminentemente deseable, no por ello se sigue de ahí que se deba aumentar la asignación de la dependencia. Tal vez deberían reducirse lo suficiente, o más; otros de sus programas para dejar espacio a los nuevos. El enfoque del presupuesto alternativo tiene todas las ventajas del método de aumentos y reducciones sin esta.falla básica. Requeriría que las dependencias sopesaran los méritos relativos de todas las propuestas, antiguas o nuevas, y reflejar así la evaluación, hecha por la dependencia, de la ímportancia-de das.adíeíenes propuestas al programa de gastos en relación con.los puntos que componen la base.

Listas de prioridades

En algunos casos, se pide a los subordinados que indiquen las prioridades de los puntos incluidos en las estimaciones del presupuesto o solicitudes de subsidios para ayudar a los revisores a determinar qué recortes se debe hacer. Por ejemplo, los presupuestos para la construcción de instalaciones pueden contener una lista, en orden de prioridad, de las. instalaciones propuestas. La suposición subyacente en este método es que la reducción del presupuesto se lograría eliminando suficientes proyectos en el extremo inferior de la lista para hacer que las estimaciones se reduzcan al nivel deseado. Cuando éste es el caso, sí son útiles las listas de prioridades. Sin embargo, la eliminación de los puntos de menor prioridad es uno entre varios medios de reducir las estimaciones. Algunos de los otros tipos de ajustes son los siguientes: se pueden emplear materiales más baratos en algunas o en todas las instalaciones; es posible reducir el tamaño, la fuerza o la durabilidad de las instalaciones; o se pueden eliminar o aplazar ciertos aspectos, hasta fecha posterior. Todos estos tipos de ajustes se pueden reflejar en los presupuestos alternativos, ya que todos afectan la petición de fondos. El enfoque de prioridad sólo refleja un tipo de ajuste.

Control partida por partida

La aprobación de partidas individuales de gastos por una autoridad superior es una técnica común del control del presupuesto. Las compras de equipo, contratación de personal, viajes, tipos costosos de comunicaciones así como proyectos enteros frecuentemente son sometidos a este tipo de control. Un caso real ejemplificará los problemas que aquí intervienen. Durante la segunda Guerra Mundial, el secretario de Marina se preocupó por la expansión de la planta física de la marina en la parte continental de los Estados Unidos. En un esfuerzo por asegurarse de que no se construyeran instalaciones a menos que fuesen de vital necesidad con propósitos de guerra, y con el deseo de minimizar los costos y el uso de materiales escasos, el secretario exigió que todos los proyectos de construcción que se propusieran fuesen sometidos a su aprobación. Antes debían ser revisados en diferentes niveles del Departamento de Marina. Los proyectos fueron revisados por funcíonaríos.de

la oficina patrocinadora, por la oficina de muelles y astilleros (para asegurarse de que estuviesen de acuerdo con las normas de ingeniería de tiempos de guerra), por el jefe de operaciones navales (para determinar su necesidad militar) y por un comité especial de la oficina del secretario, integrado principalmente por hombres de negocios civiles (para determinar su justificación general). Aun con esta serie de revisiones, al parecer el secretario no quedó convencido de que los gastos para las instalaciones se hubiesen mantenido tan bajos corno debían serlo. El proceso tampoco resultó satisfactorio para los funcionarios subordinados, pero por otras razones, pues se quejaron de los retrasos inevitables para llegar a una decisión y del tiempo y esfuerzo requeridos para justificar una y otra vez cada propuesta en los diferentes puntos de comprobación.

La raíz de la dificultad, si es buena la tesis de este artículo, es que los controles de puntos particulares no requieren ni facilitan la consideración sistemática de su deseabilidad relativa. El control partida por partida plantea el problema, en cada nivel de revisión, en estos términos: ¿Es deseable o esencial o justificada la propuesta? Una pregunta más pertinente sería: ¿Es la propuesta más esencial que algún uso diferente de los fondos?

El procedimiento del presupuesto alternativo podría aplicarse a esta situación de la siguiente manera: a los jefes de oficina, así corno a los funcionarios de niveles inferiores, se les pediría que preparasen distintos programas para la construcción de instalaciones durante el periodo en cuestión. Al presentar sus opciones, los jefes de oficina en realidad dirían al jefe de operaciones navales y al secretario: "Si sólo se dispone de X dólares, recomiendo emplear el dinero de esta manera [00.]; si se dispone de dos X dólares, creo que el dinero debiera emplearse así [00.] Las ventajas y desventajas de cada plan son las siguientes: [00.]" Con la oportunidad de ver el cuadro en conjunto, ante opciones entre las cuales escoger y con la opinión de sus subordinados sobre las pérdidas y ganancias resultantes de cada opción, al parecer el secretario podría tomar su decisión con bastante rapidez y seguridad. Es poco probable que tuviera que pasar mucho tiempo revisando detalles, como es inevitable en el enfoque' de partida por partida. Se encontraría en mejor posición para cumplir con sus responsabilidades, mientras que sus subordinados se verían libres de los retrasos, cargas e irritación inevitables en los procesos de revisión que acompañan este método de presupuestación.

Además de los puntos específicos antes analizados, el plan del presupuesto alternativo parece tener ciertas ventajas generales. Creemos que haría el presupuesto un poco más tolerable para el funcionario de mentalidad técnica, que debe preparar y justificar los presupuestos. Su papel sería menos el del defensor especial del plan él crea que se debe adoptar, y más el del consejero experto. Seria menos como un arquitecto que trata de vender a un cliente un solo plan que cuesta cierta suma, y más parecido al del arquitecto que hace observaciones al cliente sobre los méritos relativos de diversos planos de casas y le sugiere cómo sacar el máximo provecho a su dinero cualquiera que sea la cantidad que haya decidido gastar.

De acuerdo con este plan, los analistas del presupuesto tendrían un marco de referencia que les permitiría operar con mayor eficiencia. En la actualidad, gran parte de su esfuerzo va dirigido a determinar lo deseable o lo necesario, y no se presta suficiente atención a las cuestiones de deseabilidad relativa. Según el plan que aquí sugerimos, la labor principal del analista de presupuestos consistiría en ayudar a su superior a sopesar el valor relativo de los diversos usos de cada incremento de fondos, como paso para crear las opciones que se presentarían al nivel inmediato superior de su organización. Otro aspecto de su trabajo consistiría en explorar algunas de las muchas posibles variaciones y combinaciones de rasgos que no podrían reflejarse en el limitado número de opciones presentadas formalmente por los funcionarios inferiores. Además, el analista tendría que comprobar la precisión, objetividad y adecuación general de las declaraciones de los funcionarios subordinados, sobre las ventajas y desventajas de las opciones presentadas.

Otra ventaja considerable de la propuesta del presupuesto alternativo es que la presupuestación no sería tan autoritaria. Haría que las recomendaciones de los funcionarios administrativos fuesen menos definitivas, sin debilitar en forma alguna su utilidad.

En la actualidad, un punto excluido de un presupuesto por un funcionario administrativo, aun si es de gran importancia, no se considera siquiera en etapas posteriores a menos que se llame la atención hacia él a funcionarios ejecutivos superiores o al Congreso, por algún método que hoy está prohibido por las reglas prevalecientes. Dicho de manera amable, se dan pasos definitivos para inhibir toda consideración ulterior. Por ejemplo, se pensaría que un jefe de oficina se había extralimitado si apelara al presidente para la consideración de un punto que fue excluido de su presupuesto por el jefe de su departamento. Todo fun-

cionario administrativo tiene prohibido recomendar al Congreso la consideración de opciones a la propuesta contenida en el presupuesto presidencial, a menos que específicamente se lo pida un miembro del Congreso. También está prohibida la publicación de solicitudes presentadas al presidente por los departamentos.

No es nada improbable que funcionarios administrativos superiores o el Congreso deseen adoptar algunos de esos artículos ya supervisados, si tienen oportunidad de considerarlos. Puesto que en nuestra forma de gobierno el Congreso es en gran parte responsable de decidir lo que harán o no las dependencias ejecutivas, parece muy dudosa la prudencia de tan estricta censura a las propuestas sometidas para consideración del Congreso. Dado que las estimaciones presupuestarias del presidente sólo son recomendaciones, no parecería haber ninguna desventaja en que el presidente esbozara las principales opciones entre las cuales había hecho su selección; de este modo, las opiniones de los subordinados que pueden tener una honrada diferencia de opinión con el presidente podrían someterse al Congreso para su consideración, abiertamente y sin subterfugios. Después de considerar los testimonios correspondientes a cada opción, el Congreso podría hacer su elección. Y dado que la torna de tales determinaciones está incluida en el ejercicio del control congresional sobre la bolsa del dinero -control que histórica y actualmente es una piedra angular y básica del gobierno democrático-, resulta de vital importancia dar información que ayude al Congreso a evaluar los principales cursos diferentes.P

En general, el plan del presupuesto alternativo fue ideado para subrayar a todo lo largo del proceso presupuestario las ideas económicas analizadas en la primera parte de este artículo. Su propósito es plantear preguntas presupuestarias a cada nivel, pensando en su valor relativo. También fue ideado para dar el uso máximo al conocimiento experto y el juicio de los funcionarios en los niveles inferiores de la organización, haciéndolos que analicen incrementalmente los cálculos de sus dependencias y que evalúen la eficacia relativa de sus diversas actividades para alcanzar las metas de sus organizaciones.

Al proponer este sistema no estoy interesado sobre todo en una mecánica detallada. No cabe duda de que hay otros medios de alcanzar casi los mismos resultados que este plan propone. Más importante que la mecá-

10 Simon también recomendó presentar los planes de presupuesto alternativo a las legislaturas, por razones muy similares. *Op.cit.*, p.195.

nica precisa, es el modo de considerar los problemas presupuestarios, el enfoque del análisis y el control presupuestario que refleja este plan.

¿Hasta qué punto es práctico el plan del presupuesto alternativo? ¿Hasta qué punto funcionaría en la práctica? Las respuestas a estas preguntas dependen en gran medida de las relaciones que haya entre superiores subordinados y entre la administración y el Congreso. Ni este sistema ni ningún otro podrá funcionar satisfactoriamente si las relaciones son tensas, si el revisor no tiene confianza en la integridad o en el juicio del funcionario que está sometiéndole la estimación o si quienes preparan las estimaciones no están sinceramente interesados en aportar información que los revisores necesiten para poder formarse un juicio inteligente sobre los méritos de las diversas cuestiones.

Tal vez haya una fe excesiva en la racionalidad del hombre en la base del enfoque a la presupuestación que hemos esbozado en este artículo. En la vida real, no cabe duda de que las decisiones del presupuesto están influidas en mayor o menor medida por factores no económicos ni racionales, como el orgullo y el prejuicio, el provincianismo y la política. Estos aspectos merecen consideración, pero están fuera del alcance de este ensayo. AqUÍ, el propósito básico ha sido estimular una mayor consideración de los aspectos económicos del presupuesto.'!

11 Nota en relación con un presupuesto por desempeño. Un presupuesto por desempeño, como fue planteado por la Comisión Hoover, daría máxima importancia al resultado o producto final que se obtendría con el dinero gastado por el gobierno. La comisión sabiamente criticó las presentaciones de presupuesto que sólo mostraban los ingredientes necesarios para producir el resultado final. Por supuesto, pues se debe prestar atención primero a lo que se logrará por encima de las personas a las que habrá que emplear o a los materiales que habrá que comprar para alcanzar el propósito básico. Subrayar el desempeño o los resultados finales no nos exige pasar por alto los ingredientes o los medios para alcanzar los fines; no debe conducir a ese resultado. Las cuestiones presupuestarias importantes a menudo abarcan sólo los medios. Aunque puede haber un acuerdo acerca del propósito, los medios sí pueden ser cuestionados. Por ejemplo, una oficina de conservación puede ser responsable de lograr que el productor no atente contra la conservación de algún recurso natural. ¿Se debe alcanzar el objetivo por medio de un programa educativo, una acción reguladora o un subsidio? El plan de presupuesto alternativo es lo bastante flexible para poder adaptarse a la situación. Los propósitos alternativos, así como los diversos métodos, pueden y deben reflejarse en las estimaciones de presupuestos ahernatívos, Si se debe hacer mayor hincapié en los propósitos o en los métodos, es algo que'dependerá de la naturaleza del problema.

XXI. EL LADO HUMANO DE LA EMPRESA*

DoUGLAS MURRAy McGREGOR

SE HA vuelto un lugar común decir que la industria tiene el conocimiento técnico fundamental para valerse de las ciencias físicas y de la tecnología para beneficio material de la humanidad y que ahora debernos aprender a utilizar las ciencias sociales para hacer realmente eficientes nuestras organizaciones humanas.

Hasta cierto grado, las ciencias sociales de hoy se encuentran en una posición similar a la de las ciencias físicas con respecto a la energía atómica durante los años treinta. Sabemos que las antiguas concepciones de la naturaleza del hombre eran inadecuadas y, en muchos casos, incorrectas. Estamos casi convencidos de que, en condiciones apropiadas, dentro del medio organizativo podríamos disponer de recursos inimaginables de energía humana creadora.

No podernos indicar a la administración industrial cómo aplicar este nuevo conocimiento en formas sencillas y económicas. Sabernos que se necesitarán años de exploración, mucha y costosa investigación del desarrollo y una cantidad sustancial de imaginación creadora de parte de la administración para descubrir cómo aplicar este conocimiento creciente a la organización del esfuerzo humano en la industria.

LA TAREA DE LA ADMINISTRAOÓN: LA OPINIÓN CONVENCIONAL

La concepción convencional de la tarea administrativa, para domeñar la energía humana y satisfacer requerimientos organizativos, puede plantearse en términosgenerales en tres proposiciones. Para evitar las

* Se reproduce con autorización de la *Management Reoie»*, noviembre de 1957, © 1957 American Management Association, Inc, Todos los derechos reservados.

complicaciones introducidas por toda etiqueta fija, llamaremos "Teoría X" a este conjunto de proposiciones:

i) La administración es responsable de organizar los elementos de la empresa productiva -dinero, materiales, equipo, mano de obra- en interés de los fines económicos.

ii) Con respecto a la gente, éste es un proceso de dirigir sus esfuerzos, motivarlos, controlar sus acciones y modificar su conducta para satisfacer las necesidades de la organización.

iii) Sin esta intervención activa de la administración, la gente se mostraría pasiva –y hasta resistente- a las necesidades organizativas. Por tanto, habrá que convencer a la gente, premiarla, castigarla, controlarla: habrá que dirigir sus actividades. Esta es la tarea de la administración. A menudo, la resumimos diciendo que la administración consiste en hacer que otras Personas hagan las cosas.

Tras esta teoría convencional existen otras diversas creencias, menos explícitas Pero muy difundidas:

iv) El hombre promedio es, por naturaleza, indolente: trabaja lo menos posible.

v) Carece de ambición, le disgusta la responsabilidad y prefiere que lo guíen.

vi) Es esencialmente centrado en sí mismo e indiferente a las necesidades de la organización.

vii) Por su naturaleza misma, es resistente al cambio.

viii) Es crédulo, no muy brillante; fácilmente podrán engañarlo el charlatán y el demagogo.

El lado humano de la actual empresa económica está moldeado por proposiciones y creencias como está. Las estructuras organizativas convencionales y las políticas, prácticas y programas empresariales reflejan estas suposiciones.

Al cumplir con su tarea -dejándose guiar por ellas-la administración ha concebido toda una gama de posibilidades.

En un extremo, la administración puede ser "dura" o "fuerte". Los métodos necesarios para dirigir la conducta incluyen la coerción y la amenaza (habitualmente disimulada), la supervisión minuciosa o controles férreos a la conducta. En el otro extremo.Ia administración puede ser "blanda" o "débil". Los métodos paradírígír la conducta incluyen ser tolerantes, satisfacer las demandas de la gente y lograr laarmonía. Entonces, lagente será tratable y aceptará.la dirección.

Esta gama fue bastante bien explorada durante el pasado medio siglo, y la administración ha aprendido algunas cosas de esa investigación. El enfoque "duro" tiene sus dificultades. La fuerza engendra la contrafuerza: la restricción de la producción, el antagonismo, el sindicalismo militante y un sabotaje sutil pero eficaz, a los objetivos de la administración. Este enfoque "duro" tiene especiales dificultades en tiempos de pleno empleo.

También el enfoque "blando" tiene dificultades. Con frecuencia conduce a la abdicación de la administración: produce armonía, tal vez, pero también un desempeño indiferente. La gente se aprovecha del enfoque blando. Espera siempre más, pero da cada vez menos.

En la actualidad, el tema popular es "firme pero justo": es un intento por conseguir las ventajas de los enfoques duro y blando, y recuerda la frase de Teddy Roosevelt: "Habla con suavidad y lleva un gran garrote".

¿TIENE RAZÓN LA OPINIÓN CONVENCIONAL?

Los hallazgos que empiezan a surgir de las ciencias sociales refutan todo este conjunto de creencias acerca del hombre y de la naturaleza humana (y de la tarea de la administración). Los testimonios aún distan mucho de ser concluyentes, sin duda, pero son sugestivos. Proceden del laboratorio, la clínica, el aula, el hogar y hasta en grado limitado de la industria misma.

Los sociólogos no niegan que la conducta humana en la actual organización industrial es más o menos la que la administración cree ver. En realidad, los sociólogos la han observado y estudiado extensamente. Pero están casi seguros de que esta conducta *no* es consecuencia de la naturaleza inherente al hombre. Antes bien, es consecuencia de la naturaleza de las organizaciones industriales, de la filosofía, la política y la práctica administrativas. El enfoque convencional a la Teoría X se basa en conceptos erróneos sobre lo que es causa y lo que es efecto.

Tal vez la mejor manera de indicar por qué es inadecuado el enfoque convencional de la administración sea considerar el tema de la motiva.ción.

LAS NECESIDADES FISIOLÓGICAS

El hombre es un animal de deseos: en cuanto ha satisfecho una de sus necesidades, aparece otra en su lugar. Y este proceso es interminable. Continúa, del nacimiento a la muerte.

Las necesidades del hombre están organizadas en una serie de niveles: una jerarquía de importancia. En el nivel inferior, pero preminente en importancia cuando se las desatiende, están sus *necesidades fisiológicas.* Sólo de pan vive el hombre, cuando no hay pan. A menos que las circunstancias sean insólitas, sus necesidades de amor, de posición social y de reconocimiento no se manifestarán si lleva un tiempo con el estómago vacío. Pero cuando se alimenta en forma regular y adecuada, el hambre deja de ser una motivación importante. Lo mismo puede decirse de otras necesidades fisiológicas del hombre: de descanso, ejercicio, albergue y protección contra los elementos.

Una necesidad satisfecha no motiva la conducta. Éste es un hecho de profunda importancia, que suele pasarse por alto en el enfoque convencional a la administración de personas. Considere el lector su propia necesidad de aire. Si no está privado de él, no tendrá un apreciable efecto motivador sobre su conducta.

LAS NECESIDADES DE SEGURIDAD

Cuando las necesidades fisiológicas han sido razonablemente satisfechas, las del siguiente nivel superior empiezan a dominar la conducta del hombre: a motivarlo. A éstas las llamaremos *necesidades de seguridad.* Son necesidades de protección contra el peligro, la amenaza o la privación. Sin embargo, a menos que el hombre se encuentre en una relación dependiente en que tema a la privación arbitraria, no pedirá seguridad. Su necesidad es de la "oportunidad más justa posible". Cuando confía en ella, está más que dispuesto a correr riesgos. Pero cuando se siente amenazado o dependiente, su mayor necesidad es de garantías, de protección, de seguridad.

No es necesario insistir mucho en que, dado que cada empleado industrial se encuentra en una relación dependiente, las necesidades de seguridad pueden adquirir una importancia considerable. Las acciones

arbitrarias de la administración, la conducta que provoca incertidumbre con respecto al empleo continuo o que reflejan favoritismo, discriminación o un manejo impredecible de las políticas: todos estos pueden ser poderosos motivadores de las necesidades de seguridad en la relación de empleo *en todos los niveles,* desde el del obrero hasta el del vicepresidente.

LAS NECESIDADES SOCIALES

Cuando se han satisfecho las necesidades fisiológicas del hombre y éste ya no teme por su bienestar físico, entonces sus *necesidades sociales* se vuelven importantes motivaciones de su conducta: las necesidades de sentir que pertenece a algo, de asociación, de aceptación por sus compañeros, de dar y recibir amistad y afecto.

La administración está hoy enterada de la existencia de estas necesidades, pero a menudo supone erróneamente que representan una amenaza para la organización. Muchos estudios han demostrado que el grupo de trabajo cohesivo y muy unido puede ser, en condiciones apropiadas, mucho más eficiente que un número igual de individuos separados para alcanzar las metas de la organización.

Sin embargo, la administración, temiendo la hostilidad del grupo a sus propios objetivos, a menudo se toma considerables molestias por controlar y dirigir los esfuerzos humanos en formas adversas a la "sociabilidad" natural de los seres humanos. Cuando las necesidades sociales del hombre -y tal vez, asimismo, sus necesidades de seguridad- se ven así frustradas, se comporta en formas que tienden a ir contra los objetivos de la organización. El hombre se vuelve reacio, antagónico, no cooperativo. Pero esta conducta es una consecuencia, no una causa.

LAS NECESIDADES DEL EGO

Por encima de las necesidades sociales -en el sentido de que no se vuelven motivaciones sino, hasta estar razonablemente satisfechas las necesidades inferiores- vienen las necesidades de mayor importancia para la administración y para el hombre mismo. Son las *necesidades del ego;* que perteneeen a dos clases:

i) Las necesidades que se relacionan con la propia estimación: necesí-

dades de confianza en uno mismo, de independencia, de éxito, de competencia, de conocimiento.

ii) Las necesidades que se relacionan con la propia reputación: necesidades de posición social, de reconocimiento, de apreciación, del debido respeto de nuestros prójimos.

En contraste con las necesidades inferiores, éstas rara vez quedan satisfechas; el hombre busca indefinidamente más satisfacción de estas necesidades una vez que han cobrado importancia para él, pero no aparecen en forma manifiesta hasta que se han satisfecho en medida razonable las necesidades fisiológicas, las de seguridad y las sociales.

La organización industrial común ofrece pocas oportunidades de satisfacer estas necesidades del ego a quienes ocupan los niveles inferiores de la jerarquía. Los métodos convencionales de organizar el trabajo, en particular en las industrias de producción en masa, atienden poco a estos aspectos de la motivación humana. Si las prácticas de la administración científica fuesen planeadas en forma deliberada para dejar insatisfechas estas necesidades, difícilmente podrían lograr este propósito mejor de lo que hoy lo hacen.

LAS NECESIDADES DE AUTORREAUZACIÓN

Por último -el remate, por decirlo así, de la jerarquía de las necesidades del hombre- están las que podríamos llamar *necesidades de autorrealización*, las necesidades de realizar nuestras propias potencialidades, de un continuado autodesarrollo, de ser creadores en todo el sentido de la palabra.

Es claro que las condiciones de la vida moderna sólo ofrecen oportunidades limitadas para que estas necesidades, relativamente débiles, encuentren expresión. La privación que experimenta la mayoría de la gente con respecto a otras necesidades de niveles inferiores desvía sus energías hacia la lucha por satisfacer *esas* necesidades, dejando sólo latentes las necesidades de autorrealización.

LA ADMINISTRACIÓN y LA MOTIVACIÓN

Reconocemos sin vacilar que un hombre que padezca una grave deficiencia alimentaria está enfermo. La privación de las necesidades fisio-

lógicas tiene consecuencias sobre la conducta. Lo mismo ocurre -aunque se reconozca mucho menos- con la privación de las necesidades de nivel superior. El hombre cuyas necesidades de seguridad, asociación, independencia o posición quedan insatisfechas está tan enfermo como el que padece raquitismo. Y su enfermedad tendrá consecuencias sobre su conducta. Estaremos equivocados si atribuimos su pasividad, su hostilidad, su negativa a aceptar responsabilidades a su inherente "naturaleza humana". Estas formas de conducta son *síntomas* de enfermedad, de privación de sus necesidades sociales y del ego.

El hombre cuyas necesidades de nivel inferior están satisfechas ya no se ve motivado a satisfacerlas. Para todos los fines prácticos, han dejado de existir. La administración a menudo pregunta: "¿Por qué no es la gente más productiva? Pagamos buenos salarios, ofrecemos buenas condiciones de trabajo, tenemos excelentes prestaciones y empleo seguro. Sin embargo, la gente no parece dispuesta a hacer más que su mínimo esfuerzo".

El hecho de que la administración haya satisfecho estas necesidades fisiológicas y de seguridad ha desviado la atención motivacional hacia las necesidades sociales y, tal vez, a las. del ego. A menos que haya oportunidades *en el trabajo* para satisfacer estas necesidades de nivel superior, la gente sentirá una privación y su conducta la reflejará. En tales condiciones, si la administración continúa centrando su atención en las necesidades fisiológicas, sus esfuerzos estarán condenados a ser vanos. En estas condiciones, la gente hará insistentes demandas de más dinero, será entonces más importante que nunca comprar los bienes materiales y los beneficios que puedan dar una satisfacción limitada a las necesidades desatendidas. Y aunque el dinero sólo tiene un valor limitado para satisfacer muchas necesidades de nivel superior, sí puede convertirse en centro de interés si es el *único medio* disponible.

LA TEORÍA DE LA ZANAHORIA Y EL GARROTE

La teoría de la motivación de la zanahoria y el garrote (como la teoría física newtoniana) funciona razonablemente bien en ciertas circunstancias. Los *medio«* para satisfacer las necesidades fisiológicas del hombre y (dentro de ciertos límites) sus necesidades de seguridad podránserle ofrecidos o negados por la administración. El empleo mismo es uno de

tales medios, así como los salarios, las condiciones de trabajo y las prestaciones. Por esos medios se puede controlar al individuo mientras esté luchando por la subsistencia.

Pero la teoría de la zanahoria y el garrote no funciona en absoluto en cuanto el hombre ha llegado al nivel de subsistencia adecuado y se ve principalmente motivado por sus necesidades superiores. La administración no puede dar a un hombre respeto propio o el respeto de sus compañeros ni la satisfacción de sus necesidades de autorrealización. Puede crear condiciones tales que se sienta alentado y capacitado a buscar esas satisfacciones por *sí mismo,* o puede frustrarlo al no crear esas condiciones.

Pero la creación de condiciones no es un "control". No es un buen recurso para dirigir la conducta. Y así, la administración se encuentra *a sí misma* en una posición extraña. El alto nivel de vida creado por nuestro conocimiento tecnológico moderno atiende adecuadamente a la satisfacción de las necesidades fisiológicas y de seguridad. La única excepción considerable ocurre donde las prácticas administrativas no han creado confianza en una "oportunidad justa" y, por ello, no atendieron a las necesidades de satisfacción. Pero al hacer posible la satisfacción de las necesidades de los niveles inferiores, la administración se ha privado ella misma de la capacidad de emplear como motivación los recursos de los cuales la teoría convencional ha enseñado que se debe depender: recompensas, promesas, incentivos o amenazas y otros recursos de coerción.

La filosofía de la administración por dirección y control -ya sea dura o blanda- es inadecuada para motivar, porque las necesidades humanas de las que depende este enfoque no son en la actualidad motivaciones importantes de la conducta. La dirección y el control son en esencia inútiles para motivar a personas cuyas necesidades importantes son sociales y del ego. Hoy fracasan tanto el enfoque duro como el blando porque, sencillamente, no son aplicables a la situación.

Las personas privadas de oportunidades de satisfacer en el trabajo las necesidades que hoy son importantes para ellas se comportan tal como se habría podido predecir: con indolencia, pasividad, resistencia al cambio, falta de responsabilidad, disposición a seguir a los demagogos, demandas irrazonables de beneficios económicos. Diríase que hemos quedado atrapados en una red tejida por nosotros mismos.

UNA NUEVA TEORÍA DE LA ADMINISTRAOÓN

Por estas razones y por otras muchas, necesitarnos otra teoría de la tarea de administrar personas que esté basada en suposiciones más adecuadas acerca de la naturaleza y de la motivación humanas. Llegaré hasta a sugerir las dimensiones generales de semejante teoría. Llamémosla, si ustedes gustan, la "Teoría Y".

i) La administración es responsable de organizar los elementos de la empresa productiva -dinero, materiales, equipo, mano de obra- en interés de fines económicos.

ii) Las personas *no* son, por naturaleza, pasivas o resistentes a las necesidades de la organización: Se han vuelto así corno resultado de la experiencia tenida en organizaciones.

iii) La motivación, el potencial de desarrollarse, la capacidad de asumir responsabilidades, la disposición a una conducta directa hacia las metas de la organización se encuentran presentes en las personas. No es la administración la que los pone ahí. Es responsabilidad de la empresa hacer posible que las personas reconozcan y desarrollen por sí solas estas características humanas.

iv) La tarea esencial de la administración consiste en ofrecer condiciones de organización y métodos de operación tales que la mejor forma en que las personas puedan alcanzar sus propias metas sea dirigiendo *sus propios* esfuerzos hacia los objetivos de la organización.

Éste es un proceso que consiste básicamente en crear oportunidades, liberar potencial, suprimir obstáculos, favorecer el desarrollo y ofrecer guía. Es lo que Peter Drucker ha llamado "administración por objetivos", en contraste con la "administración por control". No exige la abdicación de la administración, la ausencia de liderazgo, la baja de niveles o las otras características habitualmente relacionadas con el enfoque "blando" según la Teoría X.

ALGUNAS DIFICULTADES

En la actualidad, no es más fácil crear una organización que sea una plena y eficaz aplicación de esa teoría, de lo que era construir una planta de energía atómica en 1945. Hay muchos obstáculos formidables que superar.

Las condiciones impuestas por la teoría convencional de la organización y por el enfoque de la administración científica durante el pasado medio siglo han atado a los hombres a empleos limitados que no utilizan sus capacidades, han inhibido la aceptación de responsabilidades, fomentado la pasividad, eliminado el sentido de todo trabajo. Las costumbres, actitudes y expectativas del hombre -todo su concepto de ser miembro de una organización industrial- han quedado condicionados por la experiencia adquirida en estas circunstancias.

Hoy día, la gente se ha acostumbrado a verse dirigida, manipulada y controlada en organizaciones industriales y a encontrar fuera del trabajo la satisfacción de sus necesidades sociales, egoístas y de realización. Esto puede decirse de gran parte de la administración, así como de los trabajadores. La auténtica "ciudadanía industrial" -para tomar otro término de Drucker- es una idea remota y no realista, cuyo significado ni siquiera lo consideran la mayoría de los miembros de las organizaciones industriales.

Otro modo de decir esto es que la Teoría X depende exclusivamente del control externo de la conducta humana, mientras que la Teoría Y se basa mucho en el autocontrol y la autodirección. Cabe observar que ésta es la diferencia entre tratar a las personas como niños y tratarlas como adultos maduros. Después de generaciones de lo primero, no podemos esperar, de la mañana a la noche, un cambio a lo último.

PASOS EN LA DIRECCIÓN CORRECTA

Antes de vernos abrumados por los obstáculos, recordemos que la aplicación de una teoría siempre es lenta. Se logra avanzar, habitualmente, por pasos contados. Hoy se están aplicando con cierto éxito algunas teorías innovadoras, totalmente congruentes con la Teoría Y.

Descentralización y delegación

Éstas son maneras de liberar a la gente del control demasiado férreo de la organización convencional, dándole en cambio cierto grado de libertad para dirigir sus propias actividades, asumir responsabilidades y -lo que es importante- satisfacer las necesidades de su ego. A este

respecto, la organización "plana" de Sears Roebuck and Co. nos ofrece un ejemplo interesante. Impone la "administración por objetivos", ya que aumenta el número de personas que dan información a un administrador hasta que éste ya no puede dirigirlas y controlarlas a la manera convencional.

Expansión del trabajo

Este concepto, cuyos pioneros han sido IBM y Detroit Edison, es totalmente congruente con la Teoría Y. Favorece la aceptación de responsabilidades en la parte inferior de la organización; ofrece oportunidades para satisfacer las necesidades sociales y del ego. De hecho, la reorganización del trabajo al nivel de la fábrica es una de las más interesantes oportunidades de innovación congruentes con la Teoría Y.

Participación y administración consultiva

En las condiciones adecuadas, la participación y la administración consultiva alientan a las personas-a dirigir sus energías creadoras hacia los objetivos de la organización, les dan cierta voz en las decisiones que las afectan, ofrecen oportunidades considerables para la satisfacción de las necesidades sociales y del ego. El Plan Scanlon es una destacada encarnación de estas ideas en la práctica.

Evaluación del desempeño

Hasta un examen somero de los programas convencionales de evaluación de desempeño dentro de las filas de la administración revelará lo muy congruentes que son con la Teoría X. En realidad, casi todos esos programas tienden a tratar al individuo como si fuera un producto que se va a inspeccionar en la línea de montaje.

Unas cuantas compañías -entre ellas General Mills, Inc., Ansul Chemical y General Electric Company- han estado experimentando con enfoques que piden a la persona fijarse "metas" u objetivos *por ella misma* y a hacer una *autoevaluación* del desempeño semestral o anual. Desde luego, el superior desempeña un importante liderazgo en este proce-

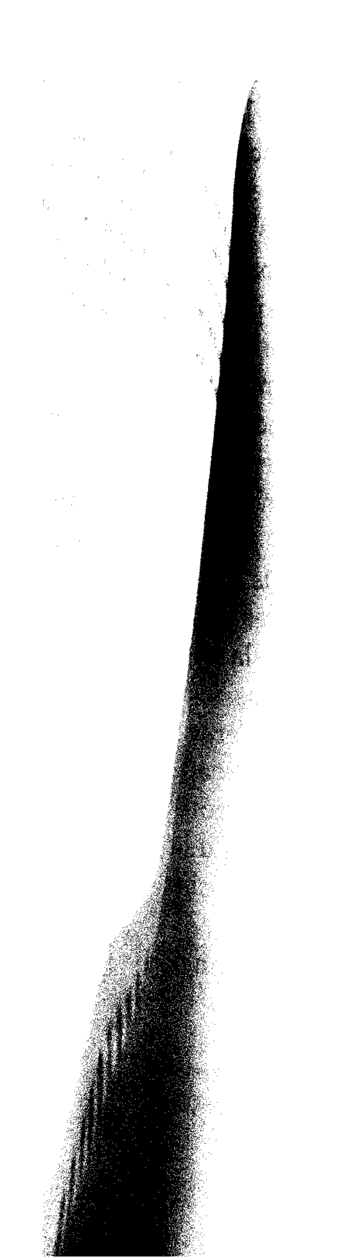
Las condiciones impuestas por la teoría convencionai de la organiza ción y por el enfoque de la administración científica durante el pasado medio siglo han atado a los hombres a empleos limitados que no utilizan sus capacidades, han inhibido la aceptación de responsabilidades mentado la pasividad, eliminado el sentido de todo trabajo. Las cosiumbres, actitudes y expectativas del hombre -todo su concepto de ser miembro de una organización industrial- han quedada condicior por la experiencia adquirida en estas circunstancias.

Hoy día, la gente se ha acostumbrado a verse dirigida, maniputada. controlada en organizaciones industriales y a encontrar fuera del trabaj la satisfacción de sus necesidades sociales, egoístas y de realización. Es puede decirse de gran parte de la administración, así como de los trabajadores. La auténtica "ciudadanía industrial" --para tomar otro térmi de Drucker- es una idea remota y no realista, cuyo sigmficado ni quiera lo consideran la mayoría de los n .iembros de las orgaruzacio: industriales,

Otro modo de decir esto es ue la Teoría X depende exclusivame control externo de la conducta humana, mientras que la Teoría asa mucho en el autocontrol y la autodirección. observar que diferencia entre tratar como runos v tratarlas ma aros. de lo primero, no pode mana bio a lo último.

emos que
, habitual
exito a

[illegible] istración industrial en la [illegible] iado muchos sueños cien [illegible] realidades cotidianas. Hoy la aplicación de [illegible] esos mismos talentos al lado aumentará de manera importante estos nos llevará un paso más allá hacia la "buena



so que, de hecho, exige considerablemente más competencia que el enfoque convencional. Sin embargo, este papel es mucho más afín al carácter de muchos administradores que el papel de "juez" o de "inspector", que suele imponérseles. Ante todo, se alienta al empleado a asumir mayor responsabilidad por planear y evaluar su propia contribución a los objetivos de la empresa; y los efectos concomitantes, sobre las necesidades egoístas y de autorrealización, han resultado sustanciales.

APLICACIÓN DE LAS IDEAS

Que ideas como éstas hayan fallado no pocas veces y si no funcionan tan bien como se había esperado, a menudo se atribuyó al hecho de que una empresa ha "comprado la idea", pero la ha aplicado dentro del marco de la Teoría X y de sus suposiciones.

El delegar no es un medio eficiente de ejercer la administración por control. La participación se vuelve una farsa cuando se aplica como recurso de ventas o como medio de engañar a la gente, haciéndola creerse importante. Sólo la administración que tiene confianza en las capacidades humanas y que va autodirigida hacia los objetivos de la organización (y no hacia la conservación del poder personal) puede captar todas las repercusiones de esta nueva teoría. Tal administración descubrirá y aplicará con éxito otras ideas innovadoras, conforme pasamos lentamente hacia la aplicación plena de una teoría como la Y.

EL LADO HUMANO DE LA EMPRESA

Es muy posible que logremos mejorar considerablemente la eficiencia de las organizaciones industriales durante el próximo decenio o el siguiente. Las ciencias sociales pueden aportar mucho a esos avances; apenas empezamos a comprender las indicaciones del creciente cuerpo de conocimiento que ha surgido en esos campos. Pero si queremos que esta convicción se convierta en realidad y no en una piadosa esperanza, necesitaremos considerar el proceso casi como hoy vemos el proceso de liberar la energía del átomo para fines constructivos: como un enfoque lento, costoso y a veces desalentador, hacia una meta que a muchos les parecería poco realista.

El ingenio y la perseverancia de la administración industrial en la búsqueda de sus fines económicos han cambiado muchos sueños científicos y tecnológicos, convirtiéndolos en realidades. cotidianas. Hoy está quedando claro que la aplicación de esos mismos talentos al lado humano de la empresa no sólo aumentará de manera importante estos logros materiales, sino que nos llevará un paso más allá hacia la "buena sociedad".

XXII. LA CIENCIA DE "SALIR DEL PASO"*

CHARLES E. UNDBLOM

SUPONGAMOS que a un administrador se le ha dado la responsabilidad de formular una política con respecto a la inflación. Podría empezar tratando de enumerar en orden de importancia todos los valores interrelacionados; por ejemplo, pleno empleo, una razonable ganancia para la empresa, protección de los pequeños ahorros y prevención de una quiebra de la bolsa. Entonces, se podría calificar como más o menos eficientes todos los posibles resultados de su política para alcanzar al máximo estos valores. Desde luego, esto requeriría una prodigiosa investigación de los valores sostenidos por los miembros de la sociedad, y un no menos prodigioso número de cálculos sobre cuánto de cada valor es igual a cúanto de cada uno de los otros valores. Podría proceder entonces a esbozar todas las posibles opciones. En el tercer paso, emprendería una comparación sistemática de todas sus opciones para determinar cuál alcanzaba la más grande cantidad de valores.

Al comparar diversas políticas aprovecharía toda teoría que tuviese a su disposición y que hiciera generalizaciones acerca de las diversas clases de políticas. Por ejemplo, al considerar la inflación compararía todas las políticas a la luz de la teoría de precios. Como ninguna alternativa quedaría fuera de su investigación, consideraría el control central estricto y la abolición de todos los precios y mercados, por una parte, y la eliminación de todos los controles públicos, con una completa dependencia del mercado libre, por la otra; ambas a la luz de todas las generalizaciones teóricas que pudiese encontrar sobre esas economías hipotéticas.

y por último, trataría de tomar la decisión que, en realidad, llevara al máximo sus valores.

* Se reproduce con autorizaci6n de *Public Administration Review* © 1959 por la American Society for Public Administration (ASPA), 1120 G Street NW, Suite 500, Washington, D. e, 20005. Todos los derechos reservados.

Otra línea de ataque consistiría en fijar como objetivo principal, en forma explícita o inconsciente, la meta bastante sencilla de mantener el nivel de precios. Este objetivo podría verse complicado o en riesgo por algunas otras metas, como la del pleno empleo. Entonces, 'nuestro hombre se desentendería de casi todos los demás valores sociales pensando que estaban más allá de su interés actual, y por el momento ni siquiera intentaría catalogar los pocos valores que considerara de aplicación inmediata. Si se le apremiara, pronto reconocería que estaba pasando por alto muchos valores interrelacionados y muchas posibles consecuencias importantes de sus políticas.

Como segundo paso, esbozaría las opciones políticas -relativamente pocas- que se le ocurrieran. Luego compararía su limitado número de opciones, casi todas ellas familiares ya por pasadas controversias, y por lo común no encontraría un cuerpo de teorías lo bastante preciso como para permitirle hacer una comparación de sus consecuencias respectivas; en cambio, tendría que basarse mucho en el registro de la experiencia pasada, con pequeños pasos de política destinados a predecir las consecuencias de pasos similares que se extendieran al futuro.

Además, descubriría que las opciones de políticas combinan objetivos o valores en formas diferentes. Por ejemplo, una cierta política podría ofrecer estabilizar el nivel de precios, pero al costo de cierto riesgo de desempleo; otra podría ofrecer menor estabilidad de precios, pero también menores riesgos de desempleo. Por tanto, el siguiente paso, según su enfoque -la elección final- combinaría en una sola política la elección entre valores y la elección entre instrumentos destinados a alcanzar los valores. Y no, como en el primer método de política, se aproximaría a un proceso más mecánico de elegir los medios que mejor alcanzaran las metas antes clasificadas y calificadas. Como quienes practican el segundo enfoque esperan alcanzar sus metas sólo en parte, entonces esperarían repetir sin término la secuencia descrita conforme se modificaran las condiciones y aspiraciones y mejorara la capacidad de predecir con exactitud.

POR LA RAtz O POR LA RAMA

Por lo complejo de los problemas, el primero de estos dos enfoques es, desde luego, imposible. Aunque se pueda describir semejante enfoque,

no se puede practicar salvo en problemas relativamente sencillos y, aun entonces, con algunas modificaciones. Presupone capacidades intelectuales y fuentes de información que los hombres simplemente no poseen, y aún más absurdo es intentar un enfoque sobre las políticas cuando el tiempo y el dinero que se puede asignar a un problema de políticas son limitados, corno siempre ocurre. De importancia particular para los administradores públicos es el hecho de que, en efecto, las dependencias públicas en general reciben instrucciones de no practicar el primer método. Es decir, sus funciones y limitaciones prescritas -las políticas o legalmente factibles- restringen su atención a relativamente pocos valores y pocas políticas distintas entre las incontables opciones que se pueda imaginar. El que se practica es el segundo método.

Sin embargo, resulta curioso que en la bibliografía de la torna de decisiones la formulación de políticas, la planificación y la administración pública se formalice el primer enfoque y no el segundo, dejando a los administradores públicos encargados de tomar decisiones complejas en la posición de hacer lo que muy pocos predican. Corno medida de aclaración, correré el riesgo de exagerar las cosas. Cierto es que la bibliografía tiene conciencia de los límites de las capacidades del hombre y de lo inevitable de que las medidas políticas sean enfocadas con un estilo similar al segundo. Pero los intentos de formalizar la formulación de una política racional -describir de manera explícita los pasos necesarios de este proceso- por lo general describen el primer enfoque y no el segundo.[1]

La tendencia común al describir la formulación de políticas, aun para problemas complejos corno si siguiera el primer enfoque se ha fortalecido por la atención prestada a la investigación de operaciones, la teoría de la decisión estadística y el análisis de sistemas (y por el éxito obtenido con ellos). Las características de estos procedimientos, características del primer enfoque, son la claridad de objetivos, lo explícito de la evaluación, un alto grado de generalidad para su observación y, siempre que sea posible, la cuantificación de valores para el análisis matemático. Pero estos avanzados procedimientos siguen siendo, en gran parte, las técnicas apropiadas de la resolución de problemas en escala relativa-

[1] James G. March y Herbert A. Simon caracterizan de manera similar la bibliografía. También dan algunos pasos importantes, como los han dado los recientes artículos de Simon, al describir un modelo menos heroico de formulación de politicas. Véase *Organizations*, John Wiley and Sons, 1958, p. 137.

mente pequeña, donde es pequeño el número total de las variables que deben considerarse y limitados los problemas de valores. Charles Hitch, jefe de la División Económica de la RANO Corporation, uno de los principales centros de aplicación de estas técnicas, escribió:

> Yo haría la generalización empírica basado en mi experiencia en RANO y en otras partes, de que la investigación de operaciones es el arte de suboptimizar, es decir, de resolver algunos problemas de nivel inferior y de que las dificultades aumentan y nuestra competencia especial disminuye en un orden de magnitud con cada nivel de toma de decisiones al que intentemos ascender. La clase de modelo explícito sencillo en que son tan eficientes los investigadores de operaciones, ciertamente puede reflejar la mayor parte de los factores significativos que influyen sobre el control del tránsito en el puente George Washington, pero la proporción de la realidad correspondiente que podemos representar por cualquiera de esos modelos al estudiar, por ejemplo, una decisión importante de política exterior, parece ser casi insignificante.[2]

Por consiguiente, en este ensayo propongo aclarar y formalizar el segundo método, muy descuidado en la bibliografía actual. Se le podría describir como el método de *comparaciones limitadas sucesivas.* Lo contrastaré con el primer enfoque, al que podríamos llamar el método racional comprensivo," En una forma más aproximada y breve -y, por tanto, empleada en general en este artículo- se les podría llamar el método de la rama y el método de la raíz, el primero de los cuales edificaría a partir de la situación actual, paso a paso y por pequeños grados; el segundo partiría de hechos fundamentales cada vez nuevos, edificando sobre el pasado sólo como la experiencia está encarnada en una teoría, y siempre dispuesto a comenzar por completo, a partir de cero.

2 "Operations Research and National Planning - A Díssent", en *Operatione Research,* 5, p. 718, octubre de 1957. Hitch disiente de algunos puntos particulares establecidos en el artículo, al cual su ensayo es una respuesta: por lo general se acepta su afirmación de que la investigación de operaciones es para problemas de bajo nivel.

Para ejemplos del tipo de problemas a los cuales se aplican la investigación de operaciones, véase C. W. Churchman, R. L. Ackoff y E. L. Amoff, *lntroduction to Operatione Research,* John Wiley and Sons, 1957; y J. V. McCloskey y J. M. Coppinger (comps.), *Operatione Researcn Jor Manegement,* vol. 11, The [ohns Hopkins Press, 1956.

3 Estoy suponiendo que los administradores a menudo elaboran políticas y aconsejan en la formulación de políticas, y estoy tratando la toma de decisiones y la formulación de políticas como sinónimos para los propósitos de este ensayo.

CUADRO 1

Racional comprensiva (raíz)	*Comparaciones limitadas sucesivas (rama)*
la. Clarificación de valores o de objetivos distintos del análisis empírico de políticas alternativas y habitualmente indispensables para él.	1b. La selección de los objetivos de valor y el análisis empírico de la acción necesaria no son distintos entre sí, sino que están interrelacionados.
2a. Por consiguiente, se enfoca la formulación de política por medio del análisis de medios y fines. Primero se aíslan los fines, y luego se buscan los medios para alcanzarlos.	2b. Dado que los medios y los fines no son distintos, a menudo resulta inapropiado o limitado el análisis de medios y fines.
3a. La prueba de una política "buena" es que pueda demostrarse que constituye los medios más apropiados hacia los fines deseados.	3b. La prueba para una política "buena" es, en general, que varios analistas se pongan de acuerdo en una política (sin estar de acuerdo en que sea el medio más apropiado para llegar a un objetivo comúnmente aceptado).
4a. El análisis es completo; se toma en cuenta todo factor importante y pertinente.	4b. El análisis queda drásticamente limitado si: *i)* Se descuidan posibles resultados importantes. *ii)* Se descuidan importantes políticas alternativas potenciales. *iii)* Se descuidan importantes valores afectados.
Sa. A menudo hay que basarse claramente en la teoría.	5b. Una sucesión de comparaciones reduce mucho o elimina la dependencia de la teoría.

Coloquemos las características de los dos métodos lado a lado en los términos más sencillos (véase el cuadro 1).

En el supuesto de que el método de raíz nos es familiar y comprensible, procedemos directamente a aclarar, por contraste, su alternativa. Al explicar el segundo estaremos describiendo cómo la mayoría de los administradores enfocan en realidad cuestiones complejas, pues el método de raíz, el "mejor" medio como machote o modelo, en realidad no es viable por cuestiones complejas de política, y los administradores se ven obligados a emplear el método de las comparaciones limitadas sucesivas.

INTERRELAOÓN DE LA EVALUACIÓN y EL ANÁUSIS EMPíRICO (lb)

La manera más rápida de comprender cómo se manipulan los valores en el método de las comparaciones limitadas sucesivas es ver cómo el método de raíz a menudo se descompone en *su* manera de manejar los valores u objetivos. Resulta atractiva la idea de que hay que aclarar los valores antes de examinar otras políticas. Pero, ¿qué ocurre cuando primero lo intentamos en problemas sociales complejos? La primera dificultad es que en muchos valores u objetivos cruciales los ciudadanos disienten, los congresistas disienten y los administradores públicos disienten. Aun cuando se le haya impuesto al administrador algún objetivo bastante específico, queda suficiente espacio para desacuerdos en materia de subobjetivos. Por ejemplo, consideremos el conflicto que surgió con respecto a las asignaciones para vivienda pública, descrito en el estudio de Meyerson y Banfield de la Autoridad de Vivienda de Chicago.' desacuerdo que ocurrió pese al claro objetivo de construir cierto número de unidades de vivienda pública en la dudad. Similarmente conflictivas han resultado las metas de ubicación de carreteras, control de tránsito, administración del salario mínimo, creación de instalaciones turísticas en parques nacionales o combate a los insectos.

Los administradores no pueden librarse de estos conflictos calculando la preferencia de la mayoría, pues no se han registrado las preferencias sobre cada uno de los asuntos; en realidad, a menudo *no* hay prefe-

[4] Martin Meyerson y Edward C. Banfield, *Polities, Planning and the Public lnterest,* The Free Press, 1955.

rencias, a falta de una discusión pública suficiente para llamar la atención de los electores. Además, está la cuestión de saber si debe considerarse la intensidad de los sentimientos, además del número de personas que prefiere cada opción. Ante la imposibilidad de hacer otra cosa, los administradores con frecuencia, se ven reducidos a optar por una política sin aclarar antes sus objetivos.

Aun cuando un administrador resuelva atenerse a sus propios valores como norma para tomar sus decisiones, a menudo no sabrá cómo catalogarlos cuando entren en conflicto mutuo, como suelen hacerlo. Por ejemplo, supongamos que un administrador debe reubicar inquilinos que viven en departamentos que se van a destruir. Uno de los objetivos consistirá en evacuar lo antes posible los edificios; otro, en encontrar acomodo apropiado para las personas desplazadas; otro será evitar fricciones con los residentes de otras zonas, que no recibirán con agrado al gran número de nuevos habitantes; otro más será tratar de convencer a todos los interesados, si esto es posible; etcétera.

¿Cómo se plantea uno, incluso a sí mismo, la importancia relativa de estos valores en conflicto parcial? No bastará una simple catalogación de ellos; lo ideal sería saber cuánto de cada valor se está sacrificando en aras de otro valor. La respuesta es que, de modo característico, el administrador elige –y debe elegir– entre las diferentes políticas en que estos valores están combinados en formas distintas. No puede empezar por aclarar sus valores y luego elegir entre las políticas.

El tercer punto, más sutil, subyace bajo los otros dos. Los objetivos sociales no siempre tienen los mismos valores relativos. Un objetivo puede ser sumamente elogiado en ciertas circunstancias y otro en otras distintas. Por ejemplo, si un administrador tiene en alta estima la rapidez con la cual su dependencia puede realizar sus proyectos y las buenas relaciones públicas, importa poco cuál de los dos valores -quizá conflictivos- prefiera en algún sentido abstracto o general. Las cuestiones de política surgen de forma que plantean a los administradores preguntas como ésta: dado el grado en que estamos o no estamos logrando los valores de rapidez y los de buenas relaciones públicas, ¿vale la pena sacrificar un poco de rapidez para tener un público más satisfecho, o será mejor arriesgarnos a ofenderlo, de modo que podamos llevar adelante nuestro trabajo? La respuesta" a semejante pregunta varía según las circunstancias.

Como lo ha mostrado el ejemplo, el del valor siempre es un problema

de adaptación en el margen. Pero no hay forma práctica de plantear objetivos o valores marginales, salvo en términos de políticas particulares. El hecho de que un valor sea preferido sobre otro al tener que tomar una decisión no significa que será preferido en otra situación de decisión en la cual sólo se pueda alcanzar con gran sacrificio de otro valor. Los intentos de catalogar u ordenar los valores en términos generales y abstractos, de modo que no cambien de una decisión a otra, terminan por pasar por alto las preferencias marginales procedentes. Por tanto, vemos que la repercusión de ese tercer punto llega muy lejos. Aun si todos los administradores dispusieran de un conjunto ya aceptado de valores, objetivos y frenos, y de una clasificación aceptada de estos valores, objetivos y frenos, sería imposible formular sus valores marginales en situaciones de elección real.

Por consiguiente, imposibilitados de formular los valores pertinentes, para empezar, y luego de elegir las políticas para alcanzarlos, los administradores deben elegir directamente entre diversas políticas que ofrecen distintas combinaciones marginales de valores. De manera un tanto paradójica, la única forma práctica de descubrir nuestros propios valores marginales pertinentes, aun para nosotros mismos, consiste en describir la política que se ha elegido para lograrlos. Salvo de manera vaga y aproximada, no conozco ninguna forma de describir –o siquiera de comprender– lo que son mis evaluaciones relativas, digamos, de libertad y seguridad, de rapidez y precisión en las decisiones gubernamentales o de bajos impuestos y mejores escuelas, como no sea describiendo mis preferencias entre las elecciones específicas de política que puedan tomarse entre cada uno de estos pares de opciones.

En suma, se pueden distinguir dos aspectos del proceso por el cual se manejan en realidad los valores. El primero es claro: la evaluación y el análisis empírico están entrelazados; es decir, elegimos al mismo tiempo entre valores y entre políticas. Dicho de modo un poco más elaborado, elegimos a la vez una política para alcanzar ciertos objetivos y los objetivos mismos. El segundo aspecto está relacionado con el anterior, pero es distinto: el administrador centra su atención en valores marginales o incrementales. Ya tenga conciencia o no de ello, no encuentra muy útiles las formulaciones generales de objetivos y, de hecho, hace comparaciones específicas marginales o incrementales. Se encuentra ante dos políticas, X e Y. Ambas le prometen el mismo grado de alcance de objetivos, *a*, *b*, e, *d* y *e*. Pero X le promete un poco más de *f* de lo que le promete Y,

mientras que Y le promete un poco más de *g* de lo que prometía X. Al elegir entre ellas, en realidad se le está ofreciendo la alternativa de una cantidad marginal o incremental de f a expensas de una cantidad marginal o incremental de *g*. Los únicos valores que son aplicables en su elección son estos incrementos por los cuales las dos políticas difieren; y cuando finalmente elige entre los dos valores marginales tiene que hacer una elección entre políticas.f

En cuanto a saber si el intento de aclarar los objetivos antes de hacer la selección de políticas es más o menos racional que el apretado entrelazamiento de la evaluación marginal y el análisis empírico, la principal diferencia establecida es que, para los problemas complejos, la primera es imposible e improcedente, y el segundo es a la vez posible y procedente. El segundo es posible porque el administrador no necesita tratar de analizar cualquier valor, salvo los valores en los cuales difieren las diversas políticas, y no debe preocuparse por ellos salvo en lo que difieren marginalmente. Su necesidad de estar informado sobre los valores u objetivos se reduce en forma drástica en comparación con el método de la raíz; y su capacidad de captar, comprender y relacionar los valores entre sí no produce una presión intolerable.

RELACIONES ENTRE MEDIOS Y FINES (2b)

La toma de decisiones suele estar formalizada como relación entre medios y fines: se considera que los medios son evaluados y elegidos a la luz de los fines a la postre seleccionados, independientemente de la elección de medios y antes de ésta. Tal es la relación de medios y fines del método de raíz. Pero de todo lo que acabamos de decir se sigue que semejante relación entre medios y fines sólo es posible en la medida en que se ha convenido en los valores, en que son conciliables y estables en el margen. Es por ello característico que esa relación de medios y fines esté ausente en el método de la "rama", en que se eligen en forma simultánea medios y fines.

Sin embargo;. toda desviación de la relación de medios y fines del método de raíz, les parecería inconcebible a algunos lectores, pues cree-

[5] Desde luego, la línea del argumento es una extensión de la teoría de la elección de mercado (especialmente la teoría de la elección del consumidor) a las opciones de políticas.

rán que sólo en semejante relación es posible determinar si una elección de política es mejor o peor que otra. ¿Cómo puede saber un administrador si ha tomado una decisión sabia o absurda si carece de los anteriores valores u objetivos por los cuales juzgar sus decisiones? La respuesta a esta pregunta nos remite a la tercera diferencia distintiva entre los métodos de la raíz y de la rama: cómo decidir sobre la mejor política.

LA PRUEBA DE LA "BUENA" POúTICA (3b)

En el método de raíz, una decisión es "correcta", "buena" o "racional" si puede demostrarse que alcanza cierto objetivo especificado, donde el objetivo se puede especificar sin describir simplemente la decisión misma. Donde los objetivos sólo se definen por medio del enfoque marginal o incremental a los valores antes descritos, todavía es posible ver, mediante una prueba, si una política en realidad alcanza los objetivos deseados; pero una declaración precisa de los objetivos toma la forma de una descripción de la política elegida o de alguna alternativa. Para demostrar que una política es errónea no se puede ofrecer el argumento abstracto de que no se han alcanzado objetivos importantes; en cambio, hay que argüir que se debe preferir otra política.

Hasta aquí, desviarse de los modos habituales de considerar la solución de problemas no es motivo de preocupación, pues muchos administradores se apresurarían a convenir en que el análisis más eficaz sobre lo correcto de una política toma la forma de una comparación con otras políticas que habrían podido elegirse. Pero, ¿qué decir de la situación en que los administradores no pueden ponerse de acuerdo sobre valores u objetivos, ni en abstracto ni en términos marginales? ¿Cuál es entonces la prueba de una política "buena"? Para el método de raíz no existe tal prueba. Si no hay un acuerdo sobre los objetivos, no hay una norma sobre lo "correcto"; para el método de las comparaciones limitadas sucesivas, la prueba es el acuerdo sobre la política misma, que sigue siendo posible aun cuando no haya acuerdo sobre los valores.

Alguien ha sugerido que un continuo acuerdo en el Congreso sobre lo deseable de extender el seguro de vejez se debe a los deseos de los liberales por fortalecer los programas de beneficencia del gobierno federal, y a los deseos de los conservadores por reducir las demandas sindicales de planes de pensión privados. De ser así, esto constituye una

excelente demostración de la facilidad con que personas de diferentes ideologías a menudo pueden convenir en una medida política concreta. Los mediadores laborales informan de un fenómeno similar: los adversarios no pueden ponerse de acuerdo en las normas para zanjar sus disputas, pero sí pueden convenir en ciertas propuestas específicas. De manera similar, cuando el objetivo de un administrador resulta ser el medio de otro, a menudo pueden ponerse de acuerdo sobre una política.

De este modo, el acuerdo sobre política se convierte en la única prueba práctica de lo correcto de esa política. Asimismo, si un administrador tratara de ganarse al otro en un acuerdo sobre los fines, no lograría nada y sólo crearía una controversia del todo innecesaria.

Si ponerse de acuerdo directamente sobre una política como prueba para ver cuál es la "mejor" parece un pobre sustituto de poner la política a prueba contra sus objetivos, debe recordarse que los propios objetivos no tienen una validez última aparte de aquella en que ya se convino. Por tanto, el acuerdo es la prueba de la "mejor" política en ambos métodos. Pero donde el método de raíz exige un acuerdo sobre cuáles elementos de la decisión constituyen objetivos y en cuáles de estos objetivos se le debe buscar, el método de la rama vuelve al acuerdo, dondequiera que se le pueda encontrar.

Por tanto, en un sentido importante no es irracional que un administrador defienda una política como buena sin poder especificar para qué es buena.

EL ANÁUSIS NO EXHAUSTIVO (4b)

Lo ideal sería que el análisis exhaustivo y racional no dejara fuera nada importante. Pero es imposible tomar en consideración todo lo importante, a menos que definamos tan estrechamente lo "importante" que el análisis, en realidad, sea muy limitado. Los límites a la capacidad intelectual humana y a la información de que dispone, fijan límites definidos a la capacidad humana de generalizar. Por consiguiente, de hecho nadie puede practicar el método exhaustivo racional en problemas verdaderamente complejos, y cada administrador que se enfrente a un problema lo bastante complejo, deberá encontrar maneras de simplificarlo enforma drástica.

Un adrninistrador que ayude a formular una política económica agrícola no puede ser competente, en primer lugar, en materia de todas las

políticas posibles. Ni siquiera puede abarcar enteramente una cierta política. Al planear un programa de suelos ribereños no puede prever bien la repercusión del menor o mayor ingreso de las granjas, digamos, sobre la urbanización. Como consecuencia, la posible relajación de nexos familiares, la posible necesidad de hacer revisiones ulteriores al seguro social con nuevas implicaciones sobre problemas fiscales, que surgirán de nuevas responsabilidades federales de seguro social y responsabilidades municipales por los servicios urbanos. Y en otra línea de repercusiones, tampoco puede prever los efectos del programa de suelos sobre los precios de los productos agrícolas en los mercados extranjeros y sus consecuencias sobre las relaciones exteriores, inclusive las que surjan de la rivalidad económica entre los Estados Unidos y la URSS.

En el método de las comparaciones sucesivas, limitadas, se logra sistemáticamente la simplificación, de dos maneras principales. Primero, se logra mediante una limitación de las comparaciones de políticas con aquellas medidas que difieren en grado relativamente pequeño de las medidas ahora en vigor. Dicha limitación reduce al punto el número de opciones que se van a investigar y también simplifica drásticamente el carácter de la investigación de cada una, pues no es necesario emprender una investigación fundamental de una alternativa y de sus consecuencias; sólo se necesita estudiar aquellos aspectos en que la propuesta alternativa y sus consecuencias difieren del *statu quo.* La comparación empírica de diferencias marginales entre diferentes políticas que sólo difieren marginalmente es, desde luego, una contrapartida de las comparaciones incrementales o marginales de valores, que hemos analizado antes,[6]

Pertinencia y realismo

Es cosa de observación común que en las democracias occidentales los administradores públicos y los analistas de política en general limitan en gran parte sus análisis a las diferencias incrementales o marginales, en políticas que habían sido elegidas para diferir tan sólo en forma incremental. Sin embargo, no sólo lo hacen porque necesiten con urgen-

[6] Una definición más precisa de las políticas incrementales y un análisis de si algún cambio que a un observador le parece "pequeño" puede ser visto de manera diferente por otro, se encuentra en mi obra "Policy Analysis", en *American Economic Reoieus, 48,* p. 298, junio de 1958.

cia alguna manera de simplificar sus problemas; también lo hacen con el afán de ser pertinentes. Las democracias modifican sus políticas casi enteramente por medio de ajustes incrementales. La política no avanza a saltos.

Ya se ha observado a menudo el carácter incremental del cambio político en los Estados Unidos. Los dos principales partidos políticos están de acuerdo en cosas fundamentales; ofrecen políticas diversas a los votantes sólo en puntos donde hay diferencias relativamente pequeñas. Ambos partidos favorecen el pleno empleo, pero lo definen de maneras un tanto distintas; ambos favorecen el desarrollo de recursos de energía hidráulica, pero en formas algo distintas; y ambos favorecen el seguro de desempleo, pero no el mismo nivel de prestaciones. De manera similar, los cambios de política de un partido ocurren, en gran parte, mediante una serie de cambios más bien pequeños, como puede verse en su aceptación, sólo gradual, de la idea de responsabilidad gubernamental en el apoyo a los desempleados; este cambio de las posiciones de los partidos comenzó a principios de los treinta y culminó, en cierto sentido, en la Ley de Empleo de 1946.

A su vez, la conducta de cada partido está arraigada en actitudes públicas, y los teóricos de la política no pueden concebir siquiera que la democracia sobreviviese en los Estados Unidos en ausencia de un acuerdo fundamental sobre posibles cuestiones perturbadoras con la consecuente limitación de debates políticos en diferencias de política relativamente pequeñas.

Dado que las medidas que pasa por alto el administrador son políticamente imposibles, y por ello improcedentes, la simplificación del análisis lograda concentrándose en las medidas que sólo difieren de manera incremental no es un tipo caprichoso de simplificación. Además, se puede argüir que, dados los límites al conocimiento dentro de los que están confinados los políticos, si se simplifica limitando el enfoque a las pequeñas variaciones de la política actual, se logra aprovechar al máximo el conocimiento disponible. Dado que las medidas que se están considerando son como otras medidas actuales y pasadas, el administrador puede obtener información y aspirar a tener cierta visión. Por consiguiente, las propuestas de una política no incremental, por lo común no sólo son improcedentes en el aspecto político sino que también tienen consecuencias impredecibles.

El segundo método de simplificación del análisis es la práctica de

pasar por alto las importantes consecuencias políticas de ciertas medidas posibles, así como los valores atribuidos a esas consecuencias que se pasan por alto. Si esto parece revelar una escandalosa insuficiencia de las comparaciones limitadas sucesivas, podrá replicarse que, aun si estas exclusiones se hacen al azar, las políticas se pueden formular de manera más inteligente que mediante fútiles intentos por lograr una generalización que estaría más allá de toda capacidad humana. Sin embargo, en realidad las exclusiones que desde un punto de vista, parezcan arbitrarias o hechas al azar no necesariamente son así.

Cómo lograr un grado de generalidad

Supóngase que cada valor desdeñado por una dependencia política fuese una importante preocupación al menos de otra dependencia. En tal caso, se lograría una útil división del trabajo, y ninguna dependencia consideraría que su tarea estaba más allá de sus capacidades. Las desventajas de este sistema serían que una dependencia podría destruir un valor antes de que otra pudiese ser llamada a salvaguarlo, o a pesar de sus esfuerzos por hacerlo. Pero la posibilidad de que se pierdan valores importantes está presente en toda forma de organización, aun cuando las dependencias intenten abarcar en su planeación más de lo que es humanamente posible.

La virtud de esa hipotética división del trabajo es que cada interés o valor importante cuenta con sus "perros guardianes". Y estos perros guardianes pueden proteger los intereses en su jurisdicción en dos formas por completo distintas: primero, compensando los daños hechos por otras dependencias y, segundo, anticipándose y previniendo los daños antes de que ocurran.

En una sociedad como la estadunidense, en que las personas son libres de unirse para buscar casi cualquier interés común concebible que puedan tener y en que las dependencias del gobierno son sensibles a las presiones de estos grupos, nos aproximamos al sistema descrito. Casi cada interés tiene su perro guardián. Sin afirmar que cada interés tiene un perro guardián lo bastante poderoso, sí se puede argüir que a menudo nuestro sistema puede asegurar un respeto más general a los valores de toda la sociedad que ningún intento de generalización intelectual.

Por ejemplo, en los Estados los Unidos ninguna parte del gobierno in-

tenta hacer una supervisión completa de la política de distribución del ingreso. Sin embargo, ha evolucionado una política que responde a toda una variedad de intereses. Un proceso de adaptación mutua entre los grupos campesinos, los sindicatos, las municipalidades y las juntas escolares, las autoridades fiscales y las oficinas gubernamentales responsables en las áreas de vivienda, salud, carreteras, parques nacionales, bomberos y policía, logra una distribución del ingreso en que problemas particulares del ingreso, descuidados en un punto en los procesos de toma de decisiones, ocupan lugares centrales en otro punto.

La adaptación mutua es más omnipresente que las formas explícitas que adopta en la negociación entre grupos; persiste en los impactos de los grupos unos contra otros, aun cuando no se encontraran en comunicación. Pese a todas las imperfecciones y peligros latentes en este proceso ubicuo de adaptación mutua, a menudo logra una adaptación de las medidas políticas a una gama más vasta de intereses de lo que lograría centralmente un grupo.

Obsérvese también cómo la pauta incremental de la política coincide con la pauta de las presiones múltiples. Pues cuando las decisiones sólo son incrementales, directamente relacionadas con políticas conocidas, es más fácil que un grupo se anticipe al tipo de jugadas que otro podría hacer, y también le será más fácil corregir algún daño ya causado,"

Hasta el partidarismo y la estrechez de criterio, para usar términos despectivos, a veces son cartas de triunfo pues pueden garantizar por partida doble que lo que una dependencia descuide, no lo descuidará otra; y especializan personal hacia diferentes puntos de vista. Es válida la afirmación de que una coordinación racional y eficaz de la administración, si es posible lograrla, requeriría un conjunto aceptado de valores," si definimos lo "racional" como la práctica del método de raíz de la toma de decisiones. Pero un alto grado de coordinación administrativa ocurre mientras cada dependencia adapta su política a los intereses de las otras en el proceso de la toma de decisiones fragmentada que he descrito.

Pese a todos los evidentes defectos del enfoque incremental a las

7 El nexo entre la práctica del método de las comparaciones limitadas sucesivas y los ajustes mutuos de intereses en un proceso de toma de decisiones muy fragmentado añade una nueva faceta a las teorías pluralistas del gobierno y la administración.

8 Herbert Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, *Public Administration,* Alfred A. I<nopf, 1950, p. 434.

opciones políticas -su exclusión arbitraria unida a su fragmentación-, cuando se le' compara con el método de raíz, el método de la rama a menudo parece muy superior. En el método de raíz, la inevitable exclusión de factores es accidental, asistemática y no defendible por ningún argumento hasta hoy desarrollado; mientras que en el método de la rama las exclusiones son deliberadas, sistemáticas y defendibles. Desde luego, en la teoría el método de la raíz no excluye; en la práctica, tiene que excluir.

y el método de la rama tampoco descuida necesariamente las consideraciones y los objetivos a largo plazo. Es claro que se deben omitir valores importantes al considerar cada política, y a veces el único modo en que se puede prestar atención adecuada a los objetivos a largo plazo es descuidando las consideraciones a corto plazo. Pero los valores omitidos pueden ser los del largo o los del corto plazo.

SUCF5IÓN DE COMPARAOONF5 (5b)

El último elemento distintivo del método de la rama es que las comparaciones, junto con la elección de política, proceden en series cronológicas. La política no se hace de una vez por todas; se hace y se rehace interminablemente. La decisión política es un proceso de aproximación sucesiva a algunos objetivos deseados, en que lo deseado mismo sigue cambiando a cada reconsideración.

Hacer política es, en el mejor de los casos, un proceso difícil. Ni los sociólogos ni los políticos ni los administradores públicos saben lobastante acerca del mundo social para evitar cometer errores repetidos al predecir las consecuencias de las medidas políticas. Por consiguiente, un político sabio espera que sus medidas sólo logren una parte de lo que espera y que, al mismo tiempo, produzcan consecuencias imprevistas que él habría preferido evitar. Si procede por medio de toda una *sucesión* de cambios incrementales evitará, de varias maneras, los errores graves y duraderos.

En primer lugar, las secuencias pasadas de sus pasos políticos le han dado un conocimiento de las consecuencias probables de dar otros pasos similares. En segundo lugar, no tendrá que intentar dar grandes saltos hacia sus metas, lo cual requeriría predicciones que están más allá de su conocimiento o del de nadie más, porque nunca esperará que su

política constituya la resolución final de un problema. Su decisión sólo es un paso que, si sale bien, pronto podrá ser seguido por otros. En tercer lugar, en efecto, logrará poner a prueba sus predicciones anteriores conforme avanza cada nuevo paso. Por último, a menudo podrá remediar un error pasado con más rapidez que si la política procediera por medio de pasos más espaciados en el tiempo.

Contrástese este análisis comparativo de los cambios incrementales con la aspiración de emplear la teoría en el método de la raíz. El hombre no puede pensar sin clasificar, sin subsumir una experiencia bajo una categoría más general de experiencias. El intento de llevar la clasificación lo más lejos posible y de encontrar proposiciones generales que se puedan aplicar a situaciones específicas es a lo que yo doy el término de "teoría". Mientras que el análisis de raíz a menudo se apoya mucho en la teoría (en este sentido), no lo hace así el método de la rama.

La suposición de los analistas de raíz es que la teoría es el medio más sistemático y económico de hacer que un conocimiento procedente se aplique a un problema específico. Si concedemos esta suposición, un hecho lamentable es que no tenemos una teoría adecuada que aplicar a los problemas de ningún ámbito político, aun cuando la teoría sea más adecuada en algunos ámbitos -por ejemplo, la política monetaria- que en otros. El análisis comparativo, como en el método de la rama, a veces es una opción sistemática a la teoría.

Supongamos que un administrador debe elegir entre un pequeño grupo de políticas que sólo difieren incrementalmente entre sí y respecto de la política actual. Podría aspirar a "comprender" cada una de las opciones: por ejemplo, conocer todas las consecuencias de cada aspecto de cada política. De ser así, en realidad sí necesitaría de la teoría. Sin embargo, de hecho habitualmente decidiría que *para fines de establecer políticas* necesitará conocer, como se explicó antes, sólo las consecuencias de cada uno de esos aspectos de las políticas en que difieren entre sí. Para esta aspiración mucho más modesta no necesita teoría (aunque, si la hubiera, podría serle útil), pues podrá proceder a aislar las diferencias probables examinando las diferencias de las consecuencias asociadas a diferencias pasadas en las políticas: programa factible porque podrá tomar sus observaciones entre una larga secuencia de cambios incrementales.

Por ejemplo, sin una teoría social acerca de la delincuencia juvenil más completa de las que hasta ahora han producido nuestros estudiosos, no

podemos comprender las formas en que toda una variedad de medidas de política pública -por ejemplo, sobre educación, alojamiento, recreo, empleo, relaciones raciales y policía- podría fomentar o combatir la delincuencia. Y necesitamos ese entendimiento si emprendemos un estudio generalizado del problema, prescrito en los modelos del método de raíz. En cambio, si simplemente deseamos movilizar conocimientos suficientes para ayudar a hacer una elecci6n entre un pequeño grupo de políticas similares -por ejemplo, diversas políticas sobre procedimientos en los tribunales sobre delincuencia juvenil- podremos hacerlo mediante el análisis comparativo de los resultados de política pasadas similares.

TEÓRICOS Y PRÁcncos

Esta diferencia explica -al menos en algunos casos- por qué el administrador a menudo considera que el experto llegado de fuera, o el que resuelve problemas académicos, a veces no le ayuda; y por qué, a su vez, ellos le piden apegarse más a las teorías. Y explica por qué un administrador con frecuencia se muestra más confiado cuando "siente sus pies bien plantados en la tierra" que cuando sigue los consejos de los te6ricos. A menudo, éstos piden al administrador que dé un largo rodeo hacia la solución de sus problemas; de hecho, le piden que siga los mejores cánones del método científico, cuando el administrador sabe que la mejor teoría de que disponga tendrá menos buen rendimiento que las más modestas comparaciones incrementales. Con frecuencia, los te6ricos no se dan cuenta de que el administrador está practicando de hecho un método sistemático. Sería absurdo llevar demasiado lejos esta explicación, pues a veces los hombres prácticos que toman decisiones no están siguiendo un enfoque teóricó ni comparaciones sucesivas, ni ningún otro método sistemático.

Cabe subrayar aquí que la teoría a veces es de una utilidad sumamente limitada en la toma de decisiones de políticas, al menos por dos razones bastante distintas. La teoría está ávida de hechos; sólo se la puede construir mediante un gran número de observaciones. Y, de manera característica, no es lo bastante precisa como para poder aplicarla a un proceso político que avance por medio de cambios pequeños. Por contraste.el método comparativo economiza la necesidad de hechos y a la vez dirige la atención del analista precisamente hacia aquellos hechos

que son pertinentes para las sutiles decisiones que habrá de considerar el que las toma.

Con respecto a la precisión de la teoría, la teoría económica puede servirnos como ejemplo. Predice que una economía sin dinero o sin precios asignará mal los recursos en ciertas formas especificadas, pero este descubrimiento corresponde a una alternativa que está muy lejos del tipo de políticas en que necesitan ayuda los administradores. Por una parte, no es lo bastante precisa para predecir las consecuencias de las políticas que restrinjan los consorcios de negocios, y ésta es la clase de asuntos en que los administradores necesitan ayuda. Sólo en áreas relativamente limitadas, la teoría económica logra alcanzar una precisión suficiente para ayudar a resolver cuestiones de política; su utilidad en la formación de una política siempre es tan limitada que requiere ser complementada por el análisis comparativo.

COMPARACIONES SUCESIVAS COMO SISTEMA

Así pues, las comparaciones limitadas sucesivas forman un método o sistema; no son una falla de método por la que los administradores deban disculparse. No obstante, sus imperfecciones, que no hemos analizado en este ensayo, son muchas. Por ejemplo, el método carece de una salvaguardia interna para todos los valores pertinentes, y también puede llevar al que toma las decisiones a pasar por alto medidas excelentes por la única razón de que no fueron sugeridas por la cadena de pasos sucesivos que condujeron al presente. Por tanto, se debe decir que de acuerdo con este método, como con cualquiera de las variantes más refinadas del método de raíz -por ejemplo, la investigación de operaciones-, las medidas políticas seguirán siendo tanto absurdas como sensatas.

Entonces, ¿para qué molestarse en describir el método con tantos detalles? Porque es, en realidad, un método común de formulación de política y para problemas complejos es la principal guía de los administradores así como de otros analistas de la política.[9] Y dado que será

[9] En otro lugar he explorado este mismo método de formulación de políticas, como lo practican los analistas académicos ("Policy Analysis", en *American Economic Beoie»*, 48, p. 298 junio de 1958). Aunque aquí se ha presentado como método para administradores públicos, no es menos necesario para los analistas más alejados de cuestiones

superior a cualquier otro método de toma de decisiones de que dispongamos para problemas.complejos en muchas circunstancias, ciertamente es superior a todo vano intento por alcanzar una generalidad sobrehumana. La reacción del administrador público a la exposición de métodos sin duda será menos el descubrimiento de un nuevo método que un mejor conocimiento del antiguo. Pero al cobrar mayor conciencia de que están practicando este método, los administradores podrán practicarlo con mayor habilidad y saber cuándo extender o limitar su uso. (El hecho de que a veces lo practiquen eficazmente y a veces no, explica los extremos de opinión sobre "salir del paso", sistema que en ocasiones es elogiado como forma muy refinada de resolver problemas, y otras veces denunciado como la total falta de método; y yo sospecho que en la medida en que hay un sistema en lo que se conoce como "salir del paso", lo es este método.)

Una de las consecuencias incidentales, dignas de mencionarse, de la clarificación del método, es la luz que arroja sobre la sospecha que a veces siente el administrador, de que un consultor o asesor no está hablando en forma pertinente y responsable cuando, en realidad, de acuerdo con todos los testimonios objetivos ordinarios, sí lo está. El problema se encuentra en el hecho de que casi todos nosotros enfocamos los problemas de política dentro de un marco dado por nuestra visión de una cadena de las sucesivas opciones políticas tomadas hasta la actualidad. Lo que pensamos respecto, por ejemplo, de las medidas apropiadas para controlar el tráfico urbano está muy influido por nuestro conocimiento de los pasos incrementales dados hasta la actualidad. Un administrador goza de un conocimiento íntimo de sus secuencias pasadas, que los "de fuera" no comparten, y por consiguiente su pensamiento y el de los "de fuera" serán diferentes en formas que podrían descon-

políticas inmediatas, pese a su tendencia a describir sus propios esfuerzos analíticos como si fueran el método comprensivo racional, con un uso especialmente marcado de la teoría, De manera similar, se ha recurrido inevitablemente a este mismo método en la solución de problemas personales, en que a veces los medios y los fines son imposibles de separar, donde las aspiraciones o los objetivos pasan por un desarrollo constante y donde una drástica simplificación de la complejidad del mundo real es algo urgente si se quieren resolver los problemas en el tiempo necesario. Para un economista acostumbrado a enfrentarse al concepto marginal o incremental en los procesos de mercado, la idea central del método es que tanto la evaluación como el análisis empírico son incrementales. Por consiguiente, yo me he referido en otra parte al método como "el método incremental".

certar a los dos. Ambos parecen hablar en forma inteligente, y sin embargo cada cual considera que lo que el otro dice es insatisfactorio. La pertinencia de la cadena política de sucesión es aún más clara cuando un estadunidense trata de hablar, por ejemplo, de la política antimonopolios con un suizo, pues las cadenas de políticas en los dos países son notablemente distintas y, por tanto, las dos personas han organizado su conocimiento en formas totalmente distintas.

Si este fenómeno constituye una barrera a la comunicación, entonces comprenderlo nos permitirá enriquecer la interacción intelectual en la formulación de la política. Una vez comprendida la causa de la diferencia, a veces resultará estimulante para un administrador buscar a un analista político cuya experiencia reciente sea de una cadena política diferente de la suya propia.

Esto vuelve a plantear una pregunta apenas mencionada antes sobre los méritos de la similitud de ideas entre administradores del gobierno. Aunque gran parte de la teoría de la organización sostiene las virtudes de los valores comunes y de los objetivos organizativos convenidos, para los problemas complejos en que es inaplicable el método de raíz las dependencias desearán tener entre su propio personal dos tipos de diversificación: los administradores cuyo pensamiento se ha organizado por referencia a cadenas de políticas aparte de las que son familiares a casi todos los miembros de la organización y, aún más comúnmente, los administradores cuyos valores o intereses profesionales o personales creen una diversidad de opinión (tal vez a causa de diferentes especialidades, clases sociales o áreas geográficas) de modo que aun dentro de una sola dependencia la toma de decisiones pueda fragmentarse y algunas partes de la dependencia puedan servir como perros guardianes para otras partes.

XXIII. LAS ORGANIZACIONES Y EL CONCEPTO DE SISTEMA*

DANIEL KATZ
y ROBERT L. KAHN

LOS OBJETIVOS de la ciencia social con respecto a las organizaciones humanas son como los de cualquier otra ciencia con respecto a los hechos y fenómenos de su esfera. El sociólogo desea comprender las organizaciones humanas, describir lo que es esencial en su forma, sus aspectos y funciones. Desea explicar sus ciclos de crecimiento y decadencia, predecir sus efectos y su eficacia. Tal vez desee, asimismo, poner a prueba y aplicar ese conocimiento introduciendo cambios intencionales en las organizaciones: haciéndolas, por ejemplo, más benignas, más sensibles a las necesidades humanas.

Sin embargo, tales esfuerzos no son prerrogativa de las ciencias sociales; los enfoques de sentido común para comprender y modificar las organizaciones son antiguos y perpetuos. En términos generales, tienden a apoyarse marcadamente en dos suposiciones: que la ubicación y la naturaleza de una organización pueden colegirse por su nombre; y que una organización posee objetivos internos porque fueron implantados por sus fundadores, decretados por sus actuales jefes o porque surgieron misteriosamente, como los propósitos del propio sistema organizativo. Estas suposiciones no nos ofrecen una base muy adecuada para el estudio de las organizaciones, y a veces podrían ser engañosas y hasta falaces. Sin embargo, nos proponemos emplear la información que resaltan.

El primer problema para comprender una organización o un sistema social es su ubicación y su identificación. ¿Cómo sabemos que nos encontramos ante una organización? ¿Cuáles son sus límites? ¿Qué con-

* Tomado de The *Social Psychology of Organizations*, por D. Katz YR. L. Kahn, pp. 14-29. Se renumeraron las notas de pie de página.

ducta corresponde a la organización y cuál no? ¿Quiénes son las personas cuyas acciones estudiaremos y qué aspectos de su conducta debemos incluir?

El hecho de que existan nombres populares para llamar a las organizaciones sociales es, al mismo tiempo, una ayuda y un obstáculo. Estos nombres populares representan estereotipos socialmente aceptados acerca de las organizaciones y no especifican la estructura de su papel, su naturaleza psicológica ni sus límites. Por otra parte, estos nombres ayudan a localizar el área de conducta en que estamos interesados. Además, el hecho de que dentro y fuera de la organización se acepten ciertos estereotipos acerca de su naturaleza y su funcionamiento es un determinante de su carácter.

La segunda característica clave del enfoque de sentido común a la comprensión de la organización consiste en verla simplemente como el modelo de los propósitos de su planificador, sus jefes o sus miembros claves. Una vez más, la teleología de este enfoque constituye tanto una ayuda como un obstáculo. Dado que en las organizaciones se encuentra integrado de manera deliberada un propósito humano, específicamente registrado en el contrato social, en las leyes internas o en otro protocolo formal de la empresa, sería ineficiente no utilizar estas fuentes de información. En el temprano desarrollo de un grupo se generan muchos procesos que tienen poco qué ver con su propósito racional, pero con el tiempo llega un reconocimiento acumulativo de los recursos aplicados para ordenar la vida del grupo y un uso deliberado de estos recursos.

Además del protocolo formal, la misión fundamental de una organización, tal como la consideran sus jefes, nos ofrece un conjunto muy informativo de claves para el investigador que trate de estudiar el funcionamiento de las organizaciones. No obstante, los propósitos declarados de una organización, como aparecen en sus reglamentos internos o en los informes de sus jefes, pueden resultar engañosos. Esas declaraciones de objetivos pueden idealizar, racionalizar, deformar, omitir o hasta ocultar algunos aspectos esenciales del funcionamiento de la organización; tampoco hay siempre un total acuerdo entre sus jefes y miembros acerca de la misión de la organización. El rector de la universidad puede decir que el propósito de su institución es producir líderes nacionales, el decano académico considera que imparte la herencia cultural del pasado, el vicepresidente académico dice que permite a los estudiantes avanzar hacia su autorrealización y desarrollo, el decano de

los graduados dice que crea conocimiento nuevo, el decano dice que capacita a los jóvenes en los aspectos técnicos y profesionales que les permitirán ganarse la vida y el director del periódico estudiantil considera que inculca los valores conservadores que mantendrán el *statu quo* de una caduca sociedad capitalista.

Aquí, la falacia consiste en equiparar los propósitos o metas de las organizaciones con los propósitos y metas de miembros particulares. La organización como sistema tiene un producto, o resultado, pero éste no necesariamente es idéntico a los propósitos individuales de los miembros del grupo. Aunque los fundadores de la organización y sus miembros claves piensen en términos teleológicos acerca de los objetivos de la organización, nosotros no debemos aceptar ese pensamiento práctico, por muy útil que pueda ser, en lugar de un conjunto teórico de construcciones con propósitos de análisis científico. Con demasiada frecuencia la ciencia social se ha dejado desencaminar por esos "atajos" y ha equiparado la fenomenología popular con la explicación científica.

De hecho, el clásico cuerpo de teoría y pensamiento acerca de las organizaciones ha aceptado una teleología de esta índole como el modo más fácil de identificar las estructuras organizativas y sus funciones. Desde este punto de vista, una organización es un invento social para realizar eficientemente y por medio de grupos algún propósito declarado; es el-equivalente de los planos para el diseño de la máquina que se crea con algún objetivo práctico. La dificultad esencial de este enfoque propositivo o diseño, es que una organización suele incluir más y menos de 10 que está indicado por el plano de su fundador o por el propósito de su jefe. Algunos de los factores presupuestos en el diseño pueden faltar o haber sido tan alterados en la práctica operativa que hayan perdido todo signíficado, en tanto que retoques imprevistos pueden dominar la estructura organizativa. Además, no siempre es posible descubrir al planíficador de la organización los recovecos del diseño que llevaba en la cabeza. El intento de Merton por hacer frente a la función latente de la organización en contraste con su función manifiesta, es una manera de hacer frente a este problema.[1] El estudio de consecuencias imprevistas, así como de consecuencias previstas, del funcionamiento organizativo es una manera similar de hacer frente al problema. Sin embargo, una vez más, volvemos a los propósitos del creador o del jefe, que tratan las consecuencias no previstas sobre la suposición de que podremos descu-

1 R. K. Merton, *Social Theory and Social Stnldtl,e,* ed. rev., Nueva York, Free Press; 1957.

brir las consecuencias previstas por él, y podremos reunir todos los otros resultados, como una especie de variante de error.

Sin embargo, *teóricamente sería mucho mejor* empezar con conceptos que no nos exigen identificar los propósitos de los diseñadores, y luego corregirlos cuando no parezcan satisfacerlos. Los conceptos teóricos deben empezar con el insumo, el producto y el funcionamiento de la organización como sistema, y no con los propósitos racionales de sus jefes. Tal vez deseemos utilizar estos conceptos propositivos para que nos lleven a las fuentes de datos o a temas de estudio especiales, pero no como nuestras construcciones teóricas básicas para comprender las organizaciones.

Nuestro modelo teórico para la comprensión de las organizaciones es el de un sistema de insumo-producto de energía, en que el rendimiento energético del producto reactiva el sistema. Las organizaciones sociales son, de manera flagrante, sistemas abiertos en que el insumo de energía y la conversión del producto en otro insumo de energía consisten en transacciones entre la organización y su medio.

Todos los sistemas sociales, incluso las organizaciones, consisten en las actividades de cierto número de personas siguiendo una pauta. Además, estas actividades son complementarias o interdependientes con respecto de algún producto común; se las repite, son relativamente duraderas y están limitadas en el espacio y en el tiempo. Si la actividad sólo ocurre una vez, o a intervalos impredecibles, no podemos hablar de una organización. Se puede examinar la estabilidad o la recurrencia de las actividades en relación con el *insumo de energía* que entra en el sistema, la *transformadón de energía dentro del sistema,* y el *producto resultante,* o *producto energético.* En una fábrica, las materias primas y la mano de obra humana son el insumo de energía, las actividades de producción son la transformación de la energía y el producto terminado es el resultado. Mantener esta actividad según la pauta establecida requiere una continua renovación del influjo de energía. Esto se logra en los sistemas sociales mediante el rendimiento de energía del producto. De este modo, el producto del ciclo de actividades aporta nueva energía, para la iniciación de un ciclo renovado. La compañía que produce automóviles los vende, y al hacerlo obtiene el medio de conseguir nuevas materias primas, pagar a su fuerza laboral y continuar con el patrón trazado.

En muchas organizaciones, el producto se convierte en dinero, y mediante ese mecanismo se obtiene nueva energía. El dinero es una manera

conveniente de manipular las unidades de energía, tanto en el lado del insumo como en el del producto, y comprar y vender representan un conjunto de normas sociales para regular el intercambio de dinero. En realidad, estas normas son tan eficaces y tan difundidas que existe cierto peligro de confundir el negocio de comprar y vender con los ciclos que definen la organización. Es una observación común entre los ejecutivos que las empresas existen para hacer dinero, y por lo general esta observación pasa sin ser refutada. Sin embargo, constituye una declaración sumamente limitada de los propósitos de las empresas.

Algunas organizaciones humanas no dependen del ciclo de comprar y vender para mantenerse. Las universidades y las dependencias públicas dependen, más bien, de donativos y de asignaciones legislativas, y en las llamadas organizaciones voluntarias el producto vuelve a dar energía a la actividad de los miembros de la organización de manera más directa. Las actividades y realizaciones de los miembros son una recompensa en sí mismas y por tanto tienden a continuarse, sin la mediación del ambiente externo. Una sociedad de observadores de pájaros puede merodear por las colinas y dedicarse a las gratas actividades de identificar a las aves para obtener mutuo conocimiento y goce. Vernos así que las organizaciones difieren en esta importante dimensión de su fuente de renovación de energía; la gran mayoría utiliza fuentes intrínsecas y extrínsecas en diversos grados. La mayor parte de las organizaciones en gran escala no son tan autocontenidas corno los pequeños grupos de voluntarios, y dependen mucho de los efectos.sociales de su producción para larenovación de su energía.

Nuestras dos normas básicas para identificar los sistemas sociales y determinar sus funciones son: 1) seguir la pauta de intercambio de energíao de actividad de las personas, tal como resulte en algún producto, y 2) definir cómo el producto se transforma en energía, que reactiva la misma pauta. Nos referiremos a las funciones u objetivos organizacionales, no corno los propósitos conscientes de los jefes o los miembros de grupo, sino corno a los resultados que son la fuente de energía para el mantenimiento del mismo tipo de producto.

Este modelo de sistema de insumo-producto de energía fue tornado de.la teoría del sistema abierto, tal corno fue postulado por Von Bertalanffy.[2] Muchos teóricos han señalado la aplicabilidad de los conceptos

[2] L. von Bertalanffy, "General system theory", en *General* Systems, Yearbook of the Society for the Advancement of General System Theory 1, 1956, pp. 1-10.

de sistema de las ciencias naturales a los problemas de la ciencia social. Por consiguiente, es de la mayor importancia señalar con mayor detalle las construcciones de la teoría de sistemas y las características de los sistemas abiertos.

La teoría de sistemas se ocupa básicamente de los problemas de relaciones, de estructura y de interdependencia, y no en los atributos constantes de los objetos. En el enfoque general se asemeja a la teoría de campo, salvo que su dinámica trata de los patrones temporales, así como de los espaciales. Formulaciones más antiguas de construcciones de sistemas tratan de los sistemas cerrados de las ciencias físicas, en que algunas estructuras relativamente autocontenidas se pueden tratar, con éxito, como si fuesen independientes de toda fuerza externa. Pero los sistemas vivos, ya sean organismos biológicos u organizaciones sociales, dependen mucho de su medio externo y, por tanto, se les debe concebir como sistemas abiertos.

Antes del advenimiento del concepto de sistemas abiertos, los sociólogos tendían a adoptar uno de dos enfoques al tratar de las estructuras sociales; tendían 1) a considerarlas como sistemas cerrados a los cuales se aplicaban las leyes de la física, o 2) a dotarlos con algún concepto vitalista, como la entelequia. En el primer caso, pasaban por alto las fuerzas ambientales que afectan la organización, y en el segundo caso recaían en alguna voluntad mágica para explicar el funcionamiento de la organización. Sin embargo, los teóricos de la biología nos han salvado de esta trampa, haciéndonos ver que el concepto de sistema abierto no significa que tenemos que seguir las leyes de la física tradicional ni, al abandonarlas, tengamos que abandonar también la ciencia. Las leyes de la física newtoniana son generalizaciones correctas, pero se limitan a sistemas cerrados. No se aplican del mismo modo a los sistemas abiertos que se mantienen mediante un constante comercio con su ambiente, es decir, un continuo flujo de entrada y salida de energía a través de límites permeables.

Un ejemplo de la operación de los sistemas cerrados contra los abiertos puede verse en el concepto de entropía y en la segunda ley de la termodinámica, según la cual un sistema avanza hacia el equilibrio; tiende a agotarse, es decir, sus estructuras diferenciadas tienden hacia la disolución, a medida que los elementos que las componen adoptan un desorden aleatorio. Por ejemplo, supongamos que hemos calentado una barra de hierro aplicándole un soplete a uno de sus lados. La dispo-

sición de todas las moléculas rápidas (calentadas) en un extremo y de todas las moléculas lentas en el otro constituye un estado inestable, y con el tiempo la distribución de las moléculas se vuelve, en efecto, aleatoria con el enfriamiento de un lado y el calentamiento en el otro, de modo que todas las superficies del hierro se aproximan a la misma temperatura. Un proceso similar de intercambio de calor ocurrirá entre la barra de hierro y su ambiente, de modo que la barra se aproximará paulatinamente a la temperatura del salón en que se encuentre, y al hacerlo elevará un tanto la temperatura del salón. En términos más técnicos, la entropía aumenta hacia un máximo y surge un equilibrio cuando el sistema físico alcanza el estado de la distribución más probable de sus elementos. En cambio, en los sistemas sociales las estructuras tienden a volverse más elaboradas y no menos diferenciadas. Los ricos pueden volverse más ricos, y los pobres, más pobres. El sistema abierto no se agota porque puede adoptar energía del mundo que lo rodea. De este modo, la operación de la entropía es contrarrestada por la importación de energía, y el sistema vivo se caracteriza por una entropía negativa, no positiva.

CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LOS SISTEMAS ABIERTOS

Aunque los diversos tipos de sistemas abiertos tienen particularidades comunes por virtud de ser sistemas abiertos, difieren en otras características, Si no fuera así, podríamos obtener todo nuestro conocimiento básico acerca de las organizaciones sociales con el estudio de una sola célula.

Las siguientes nueve características parecen definir todos los sistemas abiertos.

Importación de energía

Los sistemas abiertos importan del medio externo alguna forma de energía. La célula recibe oxígeno del torrente sanguíneo; el cuerpo, de manera similar, recibe oxígeno del aire y alimento del mundo exterior. La personalidad depende del mundo exterior para obtener estímulo. Ciertos estudios de privación sensorial muestran que cuando a una persona se le coloca en una habitación oscura y a prueba de sonido, donde tiene

una cantidad mínima de estimulación visual y auditiva, sufre alucinaciones y otras señales de tensión mental.[3] La privación de estímulos sociales también puede conducir a la desorganización mental." Los estudios de Kóhler acerca de los efectos en la representación posteriores a una estimulación continuada, muestran que la percepción depende del apoyo de energía procedente del mundo exterior," Los animales privados de experiencia visual desde su nacimiento y por un periodo prolongado, nunca recobran plenamente sus facultades vísuales,s En otras palabras, la personalidad que funciona depende mucho del continuo influjo de estímulos del medio externo. De manera similar, las organizaciones sociales también deben obtener un suministro renovado de energía de otras instituciones, personas o del medio material. Ninguna estructura social es autosuficiente o autocontenida.

El procesamiento intermedio

Los sistemas abiertos transforman la energía de que pueden disponer. El cuerpo convierte el almidón y el azúcar en calor y acción. La personalidad convierte formas químicas y eléctricas de estímulo en cualidades sensorias, y la información en patrones mentales. La organización crea un producto nuevo o procesa materiales o prepara a personas o presta un servicio. Estas actividades entrañan cierta reorganización del insumo. Se hace algún trabajo dentro del sistema.

El producto

Los sistemas abiertos exportan ciertos productos al medio, ya sea el invento de una mente curiosa o un puente construido por una compañía

3 P. Solomon *etni.* (comps.), *Sellsory Deprination,* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1961.

4 R. A. Spitz, "Hospítalism: an inquiry into the genesis of psychíatríc conditions in early childhood", en *Psychoannlytic Stlldy 01 the Child* 1, 1945, pp. 54-74.

5 W. Kóhler y H. Wallach, "Figural after-effects: an investigation of visual processes", en *Proceedings 01 the American Philosophical Sodety* 88, 1944, pp. 269-357. Asimismo, W. Kóhler y D. Emery, "Figural after-effects in the third dimension of visual space", en *American ¡ollmal ol Psychology* 60, 1947, pp. 159-201.

6 R. Melzak y W. Thompson, "Effects of early experience on social behavior", en *Canadian ¡oumal ol Psychology* 10, 1956, pp. 82-90.

de ingenieros. Hasta el organismo biológico exporta productos fisiológicos, como el bióxido de carbono de los pulmones que ayuda a mantener a las plantas en el medio inmediato.

Los *sistemas como ciclos de acontecimientos*

La pauta de actividades del intercambio de energía tiene un carácter cíclico. El producto exportado al medio pone las fuentes de energía para la repetición del ciclo de actividades. La energía que refuerza el ciclo de actividades puede derivarse de algún intercambio del producto en el mundo externo o de la actividad misma. En el primer caso, la empresa industrial utiliza materias primas y mano de obra humana, para entregar un producto que se vende, y los rendimientos monetarios son utilizados para obtener más materias primas y mano de obra perpetuando así el ciclo de actividades. En el último ejemplo, la organización voluntaria puede ofrecer satisfacciones expresivas a sus miembros, de modo que la renovación de energía procede directamente de la propia actividad de la organización.

El problema de la estructura, o de lo interrelacionado de las partes se puede observar en forma directa en alguna disposición física de cosas, en que la unidad más grande está físicamente limitada y sus partes constituyentes también están limitadas dentro de la estructura general. Pero, ¿cómo nos enfrentamos a las estructuras sociales, donde en este sentido no existen límites físicos? Fue el genio de F. H. AUport el que dio la respuesta, a saber, que la estructura se encontrará en un conjunto interrelacionado de acontecimientos que vuelven sobre sí mismos para completar y renovar un ciclo de actividades? Son los acontecimientos y no las cosas los que están estructurados, de modo que la estructura social es un concepto dinámico y no estático. Las actividades están estructuradas de tal modo que abarcan una unidad en su terminación o cierre. Un simple intercambio lineal entre estímulo y respuesta entre dos personas no constituiría una estructura social. Para crear estructura, las respuestas de A tendrían que provocar las reacciones de B, de tal manera que las respuestas de esta última estimularan a A a dar nuevas respuestas. Des-

7 F. H. Allport, "A Structuronomíc Conception of Behavior: Individual and Collective. I. Structural Theory and the Master Problem of Social Psychology", en *JOllrnaI of Abnormal and Social Psychology* 64, 1962, pp. 3-30.

de luego, la cadena de hechos puede incluir a muchas personas, pero la conducta de éstas se puede caracterizar diciendo que sólo muestran una estructura cuando hay algún cierre de la cadena por un retomo a su punto de origen, con la probabilidad de que entonces se repita la cadena de acontecimientos. La repetición del ciclo no tiene que incluir el mismo conjunto de acontecimientos fenotípicos. Se puede extender para incluir más subhechos exactamente del mismo tipo, o puede incluir actividades similares dirigidas a los mismos resultados. En el organismo individual, el ojo puede moverse en tal forma que haga que el punto de luz caiga en el centro de la retina. Al moverse el punto de luz, los movimientos del ojo también pueden cambiar, sólo para completar el mismo ciclo de actividad, es decir, para enfocar el punto de luz.

Un solo ciclo de acontecimientos de carácter autocerrador nos ofrece una sencilla forma de estructura. Pero tales ciclos sencillos también pueden combinarse para producir una mayor estructura o un sistema de acontecimientos. Un sistema de acontecimientos puede consistir en un círculo de ciclos o rizos más pequeños, cada uno de los cuales hace contacto con otros varios. Los ciclos también pueden ser tangenciales entre sí, a partir de otros tipos de subsistemas. El método básico para la identificación de las estructuras sociales consiste en seguir la cadena energética de acontecimientos, desde el insumo de energía y pasando por su transformación hasta el punto de cierre del ciclo.

La entropía negativa

Para sobrevivir, los sistemas abiertos deben proceder a detener el proceso entrópico; deben adquirir entropía negativa. El proceso entrópico es una ley universal de la naturaleza, en que todas las formas de organización avanzan hacia la desorganización o la muerte. Los sistemas físicos complejos avanzan hacia la simple distribución aleatoria de sus elementos, y los organismos biológicos también decaen y perecen. En cambio, el sistema abierto, al importar de su medio más energía de la que gasta, puede almacenar energía y adquirir entropía negativa. Existe así, entonces, en un sistema abierto la tendencia general a maximizar su proporción de energía importada a energía gastada, a sobrevivir y, aun durante periodos de crisis, a vivir, de tiempo "prestado". Los prisioneros de los campos de concentración, con una dieta de inanición, evitarán

cuidadosamente toda forma de gasto de energía para hacer que el limitado abasto alimentario alcance lo más posíblef Las organizaciones sociales tratarán de mejorar su posición de supervivencia y de adquirir en sus reservas un margen confortable de operación.

El proceso entrópico se afirma en todos los sistemas biológicos, así como en los sistemas físicos cerrados. El reabastecimiento de energía en el organismo biológico no es de un carácter cualitativo que pueda mantener indefinidamente la compleja estructura organizativa de un tejido vivo. En cambio, los sistemas sociales no están anclados a las mismas constantes físicas que los organismos biológicos y por ello son capaces de detener casi indefinidamente el proceso entrópico. No obstante, es grande el número de organizaciones que desaparecen cada año.

El insumo informativo, la retroalimentación negativa y el proceso de codificación

Los insumos que ingresan en los sistemas vivos no sólo consisten en materiales energéticos que se transforman o se alteran en el trabajo que hay que realizar. Los insumos también tienen un carácter informativo y dan señales a la estructura acerca del medio y de su propio funcionamiento en relación con el medio. Así como nosotros reconocemos la distinción entre claves e impulsos en la psicología individual, también debemos tomar en cuenta la información y los insumos energéticos para todos los sistemas vivos.

El tipo más sencillo de insumo informativo que se encuentra en todos los sistemas es la retroalimentación negativa. La retroalimentación informativa de tipo negativo permite al sistema corregir toda desviación de su curso. Las partes en funcionamiento de la máquina dan información retroactiva acerca de los efectos de su operación, enviándola a algún mecanismo o subsistema central que actúa sobre la base de tal información para mantener al sistema sobre el buen camino. El termostato que controla la temperatura de salón es un sencillo ejemplo de un medio regulador que opera con un principio de retroalimentación negativa. La planta de energía automatizada nos ofrece ejemplos más complejos. Miller subraya la naturaleza crucial de la retroalimentación negativa; *Cuando se descontinúa la retroalimentación negativa de un sistema, desaparece*

8 E. Cohen, *Human Behavior in the Conceniraiion Camp,* Londres, Jonathan Cape/ 1954.

su estado estable, y al mismo tiempo desaparecen sus límites, y termina el eistema[9] Si no hay un aparato corrector para hacer que el sistema vuelva a su curso, gastará demasiada energía o demandará demasiado insumo energético y ya no continuará como sistema.

La entrada de insumos en un sistema es selectiva. No todos los insumos de energía pueden ser absorbidos por cualquier sistema. El sistema digestivo de los seres vivos sólo asimila aquellos insumos a los que está adaptado. De manera similar, los sistemas sólo pueden reaccionar a aquellas señales informativas con las que están sincronizados. El término general de los mecanismos selectivos de un sistema por el cual los materiales que llegan son rechazados o aceptados y traducidos a la estructura es *codificación.* Mediante el proceso codificador, la "confusión floreciente y zumbante" del mundo queda reducida a unas cuantas categorías significativas y simplificadas para un sistema dado. La naturaleza de las funciones desempeñadas por el sistema determina sus mecanismos codificadores, los cuales a su vez perpetúan este tipo de funcionamiento.

El estado estable y la homeostasis dinámica

La importación de energía para contener la entropía actúa para mantener cierta constancia en el intercambio de energía, de modo que los sistemas abiertos que sobreviven se caracterizan por un estado estable. Un estado estable no es inmóvil ni es un auténtico equilibrio. Hay un continuo influjo de energía que llega del medio externo y una continua exportación de los productos del sistema, pero el carácter del sistema, o sea la proporción de los intercambios de energía y las relaciones entre las partes, sigue siendo el mismo. Los procesos anabólico y catabólico de descomposición y restauración de tejidos dentro del cuerpo mantienen un estado estable, de modo que el organismo de cuando en cuando no es el organismo idéntico que era, sino uno muy similar. El estado estable puede verse claramente en los procesos homeostáticos que regulan la temperatura del cuerpo; las condiciones externas de humedad y de temperatura pueden variar, pero la temperatura del cuerpo sigue siendo la misma. Las glándulas endocrinas son un mecanismo regulador para mantener uniforme el funcionamiento fisiológico. Aquí, el

9 J. G. Miller, "Toward a General Theory for the Behavioral Scíences" en *American Psychologist,* 10, 1955, pp. 513-531; la cita es a partir de la página 529.

principio general es el de Le Chatelier, quien sostiene que todo factor interno o externo que altere el sistema será contrarrestado por fuerzas que restaurarán el sistema, lo mejor posible, a su estado anterior.l? Krech y Crutchfield sostienen, de manera similar, con respecto a la organización psicológica, que las estructuras cognoscitivas reaccionarán a las influencias en tal forma que las absorban con un cambio mínimo de la integración cognoscitiva existente.P El principio homeostático no se aplica literalmente al funcionamiento de todos los sistemas vivos complejos, ya que al contrarrestar la entropía avanzan hacia el crecimiento y la expansión. Sin embargo, podemos resolver esta aparente contradicción si reconocemos la complejidad de los subsistemas y su interacción anticipando los cambios necesarios para el mantenimiento de un estado estable general. Stagner ha hecho ver que la perturbación inicial de la constancia de un tejido dado dentro del organismo biológico resultará en la movilización de energía para restaurar el equilibrio, pero que esos trastornos recurrentes producirán acciones tendientes a anticiparse a la perturbación:

> Comernos antes de experimentar hambre intensa [...] la movilización de energía corno táctica preventiva debe explicarse en términos de una *tensión cortical* que refleja el patrón visceral proprioceptivo del original desequilibrio biológico [...] La *homeostasis dinámica* incluye el mantenimiento de las constancias de los tejidos, estableciendo un medio físico constante, al reducir la variabilidad y los efectos perturbadores del estímulo externo. De este modo, el organismo no sólo restaura el equilibrio anterior: establece un equilibrio nuevo, más complejo y más general.P

Aunque la tendencia a un estado estable en su forma más sencilla sea homeostática, como en la conservación de la temperatura constante del cuerpo, el principio básico es *la conservación del carácter del sistema.* El equilibrio al que se acercan los sistemas complejos es a menudo el de un equilibrio cuasiestacionario, para utilizar el concepto de Lewin.P Un ajuste

10 Véase D. F. Bradley y M. Calvin, "Behavior: Imbalance in a Network of Chemical Transformations", en *General Systems,* Yearbook of the Society for the Advancement of General System Theory 1, 1956, pp. 56-65.

11 D. Krech Y R Crutchfield, *Theory and Problems 01 Social Psychology,* Nueva York, McGraw-Hill, l948.

12 R. Stagner, "Homeostasis as a Unifying Concept in Personality Theory", en *Psychological Review* 58, 1951, pp. 5-17; citado de la p. 5.

13 K. Lewin, "Frontiers in Group Dynamics", en *Human Relations* 1, 1947, pp. 5-41.

en una dirección es contrarrestado por un movimiento en la dirección opuesta, y ambos movimientos son aproximados y no precisos en su naturaleza compensatoria. De este modo, un cronograma de actividad mostrará una serie de altibajos, y no una curva continua.

Además, al conservar el carácter del sistema la estructura tenderá a importar más energía de la necesaria para su producción, como ya 10 hemos observado al analizar la entropía negativa. Para asegurar la supervivencia, los sistemas deben actuar en tal forma que adquieran mayor margen de seguridad, más allá del nivel inmediato de existencia. El cuerpo almacenará grasa, la organización social formará reservas, la sociedad aumentará su base tecnológica y cultural. Miller ha formulado la propuesta de que la tasa de crecimiento de un sistema -dentro de ciertos márgenes- es exponencial si existe en un medio que pone a su disposición insumos ilimitados de energía."

Al adaptarse a su medio, los sistemas tratarán de hacer frente a las fuerzas externas, ingiriéndolas o adquiriendo control sobre ellas. La limitabilidad física del organismo aislado significa que tales intentos de control del medio afectarán al sistema conductual, más que al sistema biológico del individuo. En cambio, los sistemas sociales avanzarán para incorporar dentro de sus límites todos los recursos externos esenciales para su supervivencia. Una vez más, el resultado será una expansión del sistema original.

De este modo el estado estable, que al nivel sencillo es de homeostasis en el tiempo, a niveles más complejos trata de conservar el carácter del sistema por medio de su desarrollo y expansión. El tipo básico de sistema no se modifica directamente como consecuencia de la expansión. El tipo más común de crecimiento es una multiplicación del mismo tipo de ciclos o subsistemas: un cambio de cantidad, y no de calidad. Los animales y las plantas crecen por multiplicación. Un sistema social añade más unidades del mismo tipo esencial que ya tenía antes. Haire ha estudiado la proporción entre el tamaño de los diferentes subsistemas en las organizaciones empresariales en crecimiento.P Descubrió que aunque el número de personas aumente tanto en el subsistema de producción como en el subsistema enfocado al mundo exterior, la proporción de los dos grupos permanecía constante. Sin embargo, el cambio cualitativo

[14] Miller, *op. cit.*

[15] M. Haíre, Biological Models and Empirical Histories of the Growth of Organizations, en M. Haire *(comp.), Modem Organization Theory,* Nueva York, Wiley, 1959, pp. 272-306.

ocurre en dos formas. En primer lugar, el crecimiento cuantitativo exige subsistemas de apoyo de un carácter especializado que no era necesario cuando el sistema era más pequeño. En segundo lugar, hay un punto en que los cambios cuantitativos producen una diferenciacualitativa en el funcionamiento de un sistema. Un pequeño colegio que triplica sus dimensiones ya no es la misma institución, en función de la relación entre su administración y su cuerpo. docente, las relaciones entre los diversos departamentos académicos o la naturaleza de su instrucción.

En resumen, los sistemas vivos muestran una dinámica de crecimiento o de expansión en que maximizan su carácter básico. Reaccionan o se anticipan al cambio por medio de un crecimiento que asimile los nuevos insumos de energía a la naturaleza de su estructura. En términos del equilibrio cuasiestacionario de Lewin, los altibajos del proceso de adaptación no siempre dan por resultado un retorno al antiguo nivel. En ciertas circunstancias ocurre una solidificación o congelamiento durante uno de los ciclos de adaptación. Se establece entonces una nueva línea de base, y movimientos sucesivos fluctúan en torno de esta meseta que puede estar por arriba o por abajo del plano anterior de operación.

Ladiferenciación

Los sistemas abiertos avanzan en dirección de la diferenciación y la elaboración. Las pautas globales difusas son remplazadas por funciones más especializadas. Los órganos sensorios y el sistema nervioso evolucionaron como estructuras sumamente diferenciadas a partir del primitivo tejido nervioso. El desarrollo de la personalidad procede de la organización primitiva y burda de las funciones mentales, pasando a ser sistemas jerárquicamente estructurados y bien diferenciados de creencías y sentimientos. Las organizaciones sociales avanzan hacia la multiplicación y elaboración de funciones con una mayor especialización. Hoy, en los Estados Unidos, los médicos especialistas superan en número a los médicos generales.

Un tipo de crecimiento diferenciado en los sistemas es el que Von Bertalanffy llama mecanización progresiva. Se expresa en el modo en que un sistema logra llegar al estado estable. El primer método es un proceso que incluye una interacción de varias fuerzas dinámicas, en tanto que el

último desarrollo entraña el uso de un mecanismo regulador de retroalimentación. Escribe Von Bertalanffy:

> Puede demostrarse que las regulaciones *primarias* en los sistemas orgánicos, es decir, aquellas que son fundamentales y primitivas en el desarrollo embriónico, así corno en la evolución, son de la misma naturaleza que la interacción dinámica [...] Sobrepuestas se encuentran aquellas regulaciones a las que podremos llamar *secundarias*, y que son controladas por disposiciones fijas, especialmente del tipo de retroalimentación. Este estado de cosas es consecuencia de un principio general de la organización que podremos llamar mecanización progresiva. Al principio, los sistemas -sean biológicos, neurológicos, psicológicos o sociales- están gobernados por la interacción dinámica de sus componentes; más adelante se establecen disposiciones y condiciones fijas de limitaciones, que hacen que el sistema y sus partes sean más eficientes pero que también van disminuyendo y acaben por abolir gradualmente su equípotencíalidad.[16]

La equifinalidad

Los sistemas abiertos se caracterizan además por el principio de equifinalidad sugerido por Von Bertalanffy en 1940.[17] Según este principio, un sistema puede llegar al mismo estado final a partir de diferentes condiciones iniciales y por toda una variedad de caminos. Los conocidos experimentos biológicos efectuados en el erizo de mar muestran que un ser natural de esa especie se puede desarrollar a partir de un óvulo completo, de cada mitad de un óvulo dividido o de la fusión de dos óvulos completos. Conforme los sistemas abiertos avancen hacia mecanismos reguladores para controlar sus operaciones, podrá reducirse la cantidad de equifinalidad.

ALGUNAS CONSECUENCIAS DE CONSIDERAR A LAS ORGANIZACIONES COMO SISTEMAS ABIERTOS

En el capítulo siguiente investigaremos las implicaciones específicas de considerar a las organizaciones como sistemas abiertos y las formas en

16 L. van Bertalanffy, *op. cit.*, p. 6.

17 L. van Bértalanffy, "Der Organismus als Physikalisches System Bétrachtet", en *NaturwissenscJulften 28*, 1956, pp. 521 *ss*.

que las organizaciones sociales difieren de otros tipos de sistemas vivos. Sin embargo, en este punto llamaremos la atención del lector hacia algunas de las concepciones erróneas que surgieron tanto en la teoría como en la práctica cuando las organizaciones sociales fueron consideradas como sistemas cerrados y no abiertos.

La principal falla ha consistido en no reconocer por completo que la organización depende continuamente de insumos del medio, y que el influjo de materiales y de energía humana no es constante. El hecho de que las organizaciones tengan recursos protectores integrados para mantener la estabilidad y de que sean notoriamente difíciles de cambiar en la dirección de los deseos de algún reformador, no debe oscurecer la realidad de las interrelaciones dinámicas de cualquier estructura social con su medio social y natural. Los esfuerzos mismos de la organización por mantener un medio externo constante producen cambios en la estructura organizativa. La reacción a los insumos modificados para evitar sus posibles implicaciones revolucionarias también produce, como resultado, ciertos cambios.

Los modelos típicos de la teoría organizativa se concentran en principios del funcionamiento interno, como si estos problemas fuesen independientes de los cambios ocurridos en el medio y como si no afectaran los insumos de mantenimiento de la motivación y la moral. Se dan pasos hacia una mayor integración y coordinación para asegurar la estabilidad, siendo así que el requerimiento más importante podría ser el de la flexibilidad. Además, la coordinación y el control se vuelven fines en sí mismos, y no medios hacia un fin. No se les ve en plena perspectiva ajustando el sistema a su medio, sino como metas deseables dentro de un sistema cerrado. Sin embargo, en realidad todo intento de coordinación que no sea funcionalmente requerido puede producir una veintena de nuevos problemas de organización.

Un error que surge de este tipo de concepción es no reconocer la equifinalidad del sistema abierto, a saber, que hay más de una manera de producir un resultado determinado. En un sistema físico cerrado, las mismas condiciones iniciales deben conducir al mismo resultado final. En los sistemas abiertos, esto no puede decirse ni siquiera al nivel biológico. Y mucho menos cierto es al nivel social. Sin embargo, en la práctica insistimos en que hay una manera óptima de que todos los reclutas armen su fusil, una manera óptima para que el beisbolista lance la pelota desde el jardín, y en que debemos estandarizar y enseñar estos métodos

insuperables. Ahora bien, en ciertas condiciones es verdad que hay una manera óptima, pero hay que empezar por establecer estas condiciones. El principio general que caracteriza todos los sistemas abiertos es que no tiene que haber un solo método para alcanzar un objetivo.

El segundo error está en el concepto de que las irregularidades en el funcionamiento de un sistema debidas a influencias ambientales, son variantes de error y se les debe tratar en consecuencia. Según esta concepción, se las debe controlar a partir de estudios de organizaciones. Se debe excluirlas como improcedentes de las operaciones de la propia organización, y habrá que estar en guardia contra ellas. Las decisiones de los funcionarios, de omitir la consideración de factores externos o de guardarse contra tales influencias en forma defensiva, como si fueran a desaparecer con sólo no hacerles caso, es un ejemplo de este tipo de mentalidad. También lo es la hoy caduca actitud de "vaya al demonio el público" del hombre de negocios hacia aquella Clientela de cuyo apoyo depende. La teoría del sistema abierto, en cambio, sostendría que las influencias ambientales no son fuentes de variante de error, sino que están integralmente relacionadas con el funcionamiento de un sistema social, y que no podremos comprender un sistema sin un estudio constante de las fuerzas que lo afectan.

Además de todo, pensar en la organización como en un sistema cerrado hace que no se desarrolle la función de inteligencia o de retroalimentación para obtener información adecuada acerca de los cambios ocurridos en las fuerzas ambientales. Es notable ver lo muy débiles que son muchas compañías industriales en sus departamentos de investigación del mercado, cuando en realidad dependen del mercado. Podemos aventurar la predicción de que, en nuestra sociedad, las organizaciones avanzarán cada vez más hacia una mejora de las instalaciones de investigación de las fuerzas ambientales. La razón es que nos encontramos en el proceso de corregir nuestro erróneo concepto de la organización como sistema cerrado.

Emery y Trist han mostrado que las actuales teorías sobre las organizaciones aún reflejan las antiguas concepciones del sistema cerrado. Escriben:

> Sin embargo, en el ámbito de la teoría social ha habido algo como una tendencia a seguir pensando en términos de sistema "cerrado", es decir, a considerar que la empresa es lo bastante independiente para permitir que casi

todos sus problemas sean analizados con referencia a su estructura interna y sin referencia a su medio externo [...] En la práctica, los teóricos de sistemas de las ciencias sociales [...] "tendieron a enfocar la estática de la estructura social y a desdeñar el estudio del cambio estructural". En un intento por superar esta tendencia, Merton sugirió que "el concepto de disfunción, que implicaba el concepto de tensión y de estrés al nivel estructural, ofrece un enfoque analítico al estudio de la dinámica y el cambio". Este concepto ha sido en general aceptado por los teóricos de sistemas, pero aunque llama la atención hacia las causas de desequilibrio dentro de una organización, no refleja conceptualmente la mutua permeabilidad de una organización y su medio, que es la causa de ese desequilibrio. Aún retiene las limitadas perspectivas de la teoría del "sistema cerrado". En el campo administrativo se pueden ver las mismas limitaciones en las aportaciones -por lo demás, inapreciables- de Bamard y de otros escritores de su escuela.l"

RESUMEN

El enfoque del sistema abierto a las organizaciones contrasta con los enfoques de sentido común, que tienden a aceptar los nombres y estereotipos populares como propiedades básicas de las organizaciones, y a identificar el propósito de una organización con las metas de sus fundadores y sus jefes.

Por otra parte, el enfoque de sistema abierto empieza por identificar y graficar los repetidos ciclos de insumo, transformación, producto y renovado insumo que comprenden el patrón organizacional. Este enfoque a las organizaciones representa la adaptación de la obra realizada en biología y en las ciencias físicas por Von Bertalanffy y otros.

Las organizaciones corno clase especial de sistemas abiertos tienen características que son propias de ellas, pero comparten otras propiedades con todos los sistemas abiertos, corno la importación de energía del medio, el paso intermedio o transformación de la energía importada en alguna forma de producto que sea característica del sistema, la exportacíón de ese producto al medio y la revigorización del sistema a partir de fuentes del medio.

Los sistemas abiertos también comparten las características de entropía negativa, retroalimentación, homeostasis, diferenciación y equifina-

18 F. E. Emery y E. L. Trist, "Sociotechnical Systems", en *Management Sciences Models and Technioues,* vol. 2, Londres, Pergamon Press, 1960; cita de la p. 84.

lidad. La ley de la entropía negativa dice que los sistemas sobreviven y mantienen su orden interno característico sólo mientras importan del medio más energía de la que gastan en el proceso de transformación y exportación. El principio de retroalimentación tiene que ver con el insumo de información, que es una índole especial de importación energética, una especie de señal al sistema acerca de las condiciones ambientales y del funcionamiento del sistema en relación con su medio. La retroalimentación de tal información permite al sistema corregir su propio mal funcionamiento o los cambios ocurridos en el medio y, de este modo, mantener un estado estable u homeostasis. Sin embargo, este equilibrio es dinámico y no estático. Los sistemas abiertos no están en reposo, sino que tienden a la diferenciación y la elaboración, tanto por causa de la dinámica de los subsistemas como por la relación entre crecimiento y supervivencia. Por último, los sistemas abiertos se caracterizan por el principio de equifinalidad, según el cual pueden llegar al mismo estado final a partir de diferentes condiciones iniciales y por diferentes vías de desarrollo.

Las teorías tradicionales sobre la organización han tendido a considerar la organización humana como un sistema cerrado. Esta tendencia ha hecho pasar por alto diferentes condiciones ambientales y la forma en que la organización depende del medio. También ha producido una excesiva concentración en principios de funcionamiento organizativo interno, haciendo que no se desarrollaran ni se comprendieran los procesos de retroalimentación que son esenciales para la supervivencia.

XXIV. EL CAMINO A PPB: LAS ETAPAS DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA*

ALLEN SCHICK

ENTRE los nuevos hombres de los nuevos equipos de PPB [planear, programar, presupuestar] y los oportunistas que se han "subido al carro", el ambiente es el de "un avance revolucionario en la historia de la administración gubernamental". Se habla con entusiasmo de las diferencias entre lo que ha sido y lo que será; de los beneficios que aumentarán a partir de una evaluación explícita y "dura" de objetivos y de opciones; de los méritos de las previsiones y planes presupuestarios para varios años; de la gran divergencia entre la capacidad y el papel del analista y el cargo del examinador; de las realineaciones de la estructura gubernamental que podrían resultar de los cambios ocurridos en el proceso presupuestario.

Sin embargo, ésta no es la única versión. Cuanto más nos acerquemos a los centros nerviosos de la vida del presupuesto -las divisiones de la Oficina del Presupuesto y las oficinas del presupuesto en departamentos y dependencias-e, más probablemente oiremos decir que "no hay nada muy nuevo en el PPB; apenas es distinto de lo que hemos estado haciendo hasta ahora". Algunos de los veteranos interpretan el PPB como un resurgimiento de la aventura del presupuesto por desempeño de comienzos de los cincuenta. Otros desdeñan la afirmación de que -antes del PPB- se tomaban decisiones sobre cuánto gastar en personal o abastos sin hacer una verdadera consideración de los propósitos en que se iban a invertir esos recursos, señalan los anteriores cambios que han estado en la línea del PPB, aunque sin el distintivo "paquete" de técnicas y nomenclaturas del PPB: cosas como la importancia decreciente de las "hojas tabulares verdes" en el proceso presupuestario central, el redise-

* Se reproduce con autorización de *Public Administration Reoieu:* © 1966 por la American Society for Public Administration (ASPA), 1120 G Street NW, Suite 500, Washington, D.C, 20005. Todos los derechos reservados.

ño de la estructura de asignaciones y el desarrollo de clasificaciones de actividad, los refinamientos hechos a la medición del trabajo, el análisis de productividad y otros tipos de medidas de la producción y la utilización de la Revisión de Primavera para echar una ojeada general a los programas y las cuestiones principales.

Entre las débiles protestas del presupuestador tradicional y lasinciertas expectativas de la *aoantgarde* existe una tercera versión. El sistema de PPB que estamos desarrollando pretende constituir un cambio radical en la función central del presupuesto, pero está anclado en medio siglo de tradición y de evolución. El sistema presupuestario del futuro será producto de avances pasados y nuevos; es decir, abarcará tanto las funciones presupuestarias introducidas durante las primeras etapas de la reforma como la función planificadora puesta en relieve por PPB. El PPB es el primer sistema presupuestario *diseñado* para dar acomodo a las múltiples funciones de presupuestación.

LAS FUNOONES DE LA PRESUPUESTACIÓN

La presupuestación siempre se ha concebido como un proceso para relacionar sistemáticamente el gasto de fondos con el alcance de los objetivos planeados. En este importante sentido, hay un poco de PPB en cada sistema presupuestario. Aun en los movimientos iniciales de la reforma presupuestaria de hace más de 50 años, hubo declaraciones convincentes sobre la necesidad de un sistema presupuestario para planear los objetivos y las actividades del gobierno y aportar datos confiables sobre lo que se había realizado con los fondos públicos. Por ejemplo, en 1907 la Oficina de Investigación Municipal de Nueva York publicó una muestra de "memorándum de programa", que contenía 125 páginas de cuentas y datos funcionales para el Departamento de Salud de la ciudad de Nueva York.'

Sin embargo, esta orientación no se reflejó *explícitamente* en los sistemas de los presupuestos -nacional, estatales o locales- que se introdujeron durante los primeros decenios de este siglo, ni se refleja *explicitamente* en los sistemas presupuestarios que hoy existen. El hecho escue-

1 New York Bureau of Municipal Research, *Making a Municipal Budget,* Nueva York, 1907, pp. 9-10.

to es que la planificación no es la única función a la que debe atender un sistema presupuestario. La *administración* de las actividades que estén llevándose al cabo y el control de gastos son dos funciones que en el pasado recibieron prioridad sobre la función planificadora (véase el cuadro 1). Robert Anthony identifica diferentes procesos administrativos: planificación estratégica, control administrativo y control de operaciones.

La planeación estratégica es el proceso de decidir los objetivos de la organización, los cambios de estos objetivos, los recursos empleados para alcanzar estos objetivos, y las políticas que gobernarán la adquisición, el uso y la disposición de estos recursos.

El control administrativo es el proceso por el cual los administradores se aseguran la obtención de recursos y su empleo eficiente para el alcance de los objetivos de la organización.

El control operacional es el proceso de asegurarse de que ciertas tareas específicas se cumplan con eficiencia y efectividad.?

Todos los sistemas presupuestarios, hasta los más rudimentarios, comprenden los procesos de planeación, administración y control. Desde el punto de vista operativo, estos procesos a menudo son indivisibles, pero con propósitos analíticos los distinguiremos aquí. En el contexto de la presupuestación, la *planeación* incluye la determinación de objetivos, la evaluación de diversos cursos de acción y la autorización de programas selectos. La planeación está vinculada ante todo a la preparación del presupuesto, pero sería erróneo descuidar los elementos de administración y control en dicha preparación o las posibilidades de planear durante otras fases del año presupuestario. Sin duda, uno de los principales objetivos del PPB es convertir la rutina anual de preparar un presupuesto en una evaluación y una formulación conscientes de las futuras metas y políticas. La administración abarca la programación de objetivos aprobados en proyectos y actividades específicos, el diseño de unidades organizativas para llevar al cabo los programas aprobados y el reclutamiento de personal para estas actividades y la procuración de los recursos necesarios. El proceso administrativo se difunde por todo el ciclo presupuestario; en su forma ideal, constituye el nexo entre los objetivos fijados y las actividades emprendidas. El *control* se refiere al proceso de comprometer a los funcionarios a cargo con las políticas y

2 Robert N. Anthoay, *Plannillg and Control Systems: A Frameuiork: for Analysis*, Boston, 1%5, pp. 16-18.

CUADRO 1. *Algunas diferencias básicas entre las orientaciones presupuestarias*

Característica	*Control*	*Administración*	*Planeación*
Capacitación de personal	Contabilidad	Administración	Económica
Enfoque en la información	Objetos	Actividades	Propósitos
Etapa presupuestaria clave (central)	Ejecución	Preparación	Preparación previa
Alcance de la medición	Discreta	Actividades discretas	General
Papel de la oficina presupuestaria	Fiduciaria	Eficiencia	Política
Flujo de decisiones	Acumulativa hacia arriba	Acumulativa hacia arriba	Desagregativa hacia abajo
Tipo de elección	Incremental	Incretnental	Telética
Responsabilidad de control	Central	Operativa	Operativa
Responsabilidad de administración	Dispersa	Central	Supervisora
Responsabilidad de planeación	Dispersa	Dispersa	Central
Clasificación de las asignaciones presupuestarias	Mismas	Misma	Diferente
Nexo organizativo y de asignaciones	Directa	Directa	Mixta

los planes fijados por sus superiores. El control predomina durante las etapas de ejecución y supervisión, aunque la forma de las estimaciones y asignaciones del presupuesto a menudo está determinada por consideraciones de control. Los diversos controles y procedimientos de información asociados a la ejecución del presupuesto -controles de posición, restricciones a transferencias, procedimientos de requisición y regulaciones de viaje, para mencionar sólo los más sobresalientes- tienen como propósito asegurar el cumplimiento de las políticas establecidas por las autoridades centrales.

Muy rara vez se presta igual atención a la planeación, la administración y el control en la operación de los sistemas presupuestarios. Como cosa de práctica, la planeación, la administración y el control han solido ser procesos que compiten en el presupuesto, sin una clara división de funciones entre los diversos participantes. Como el tiempo apremia, las autoridades centrales deben mostrarse selectivas en las cosas que hagan. Aunque este apremio favorece la devolución de las responsabilidades de control a los niveles de operación, la falta de sistemas de control interno fidedignos y confiables ha abrumado a las autoridades centrales con funciones de control, a expensas de la función de planeación. Además, estos procesos a menudo requieren diferentes capacidades y generan distintos modos de hacer frente a la misión presupuestaria, de modo que un tipo de perspectiva tiende a predominar sobre los demás. De este modo, al reclutar al personal de las oficinas presupuestarias, ha habido un cambio de los contadores a los administradores, conforme el presupuesto ha pasado de la posición de control a la de administración. La experiencia inicial con PPB sugiere que la próxima transición podría ser de administradores a economistas, conforme el presupuesto vaya adoptando una mayor función planificadora.

Quizá los requisitos diferenciales de información de los procesos de planeación, control y administración sean los más importantes. Las necesidades de información difieren en sus periodos, los niveles de agregación, los nexos con las unidades de organización y de operación y los focos de insumo-producto. La solución aparente consiste en idear un sistema que atienda a las múltiples necesidades de la presupuestaci6n. Sin embargo, a lo largo de la historia se ha mostrado una clara tendencia a homogeneizar las estructuras informativas y a confiar en un solo esquema de clasificaci6n que sirva a todos los propósitos presupuestarios.

En su mayor parte, el sistema informativo se ha estructurado para satisfacer los propósitos del control; como resultado, se ha evitado el sistema presupuestario de propósitos múltiples planeado por PPB.

Un examen de los sistemas presupuestarios debe revelarnos si se hará mayor hincapié en los *niveles centrales* de planificación, administración o control. Una *orientación hacia la planeación* enfocará la más vasta gama de asuntos: ¿cuáles son las metas y políticas a largo plazo del gobierno, y cómo están relacionadas con una particular elección de gastos? ¿Qué normas deben aplicarse al evaluar las solicitudes de las dependencias? ¿Qué programas se debe iniciar o terminar y cuáles extender o suprimir? Una *orientación hacia la administración* trata de cuestiones menos fundamentales: ¿cuál es la mejor manera de organizarse para la realización de una tarea prescrita? ¿Cuál de varias opciones de personal logra la relación más eficaz entre las oficinas central y de campo? De los diversos subsidios y proyectos que se han propuesto, ¿cuáles se deben aprobar? Una orientación de control trata de una gama relativamente reducida de asuntos: ¿cómo se puede lograr que las agencias se atengan a los topes de gastos establecidos por la legislatura y el Jefe del Ejecutivo? ¿Qué procedimientos de información se deben emplear para que los gastos sean los apropiados? ¿Qué límites se debe poner al gasto de las dependencias en personal y equipo?

Debe quedar claro que todo sistema de presupuesto contiene rasgos de planeación, administración y control. Una orientación de control significa la subordinación y no la ausencia de funciones de planeación y administración. En cuestión de orientaciones, estamos tratando con énfasis relativos, y no con dicotomías puras. Una cuestión similar es el equilibrio entre estas funciones vitales en el nivel central. Desde el punto de vista central, ¿qué peso tiene cada una en el diseño y operación del sistema presupuestario?

LAS ETAPAS DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA

El marco antes utilizado sugiere un enfoque útil al estudio de la reforma presupuestaria. Toda reforma altera el equilibrio de planeación-administración-eontrol; a veces inadvertidamente, por 10 general de modo deliberado. En consecuencia, es posible identificar tres etapas sucesivas

de reforma. En la primera, que va aproximadamente de 1920 a 1935, se insistió sobre todo en crear un sistema adecuado de control de gastos. Aunque no faltaran por completo las consideraciones acerca de planeación y administración (en realidad, ocuparon un lugar importante en los debates que condujeron a la Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921), se las echó a un lado por lo que se consideró la máxima prioridad: un sistema confiable de cuentas de gastos. La segunda etapa salió a la luz durante el New *Deal* y llegó a su cenit más de un decenio después, en el movimiento por el presupuesto por desempeño. La orientación administrativa predominante en este periodo dejó su huella en la reforma de la estructura de asignaciones, la creación de programas de mejora administrativa y medición del trabajo, y el enfoque de la preparación presupuestaria en el trabajo y las actividades de las dependencias. La tercera etapa, cuyo pleno surgimiento tuvo que aguardar a la institucionalización de PPB, se puede rastrear hasta los primeros esfuerzos por vincular la planeación y el presupuesto, así como hasta las normas analíticas de la economía de bienestar, pero su desarrollo reciente es producto de las modernas tecnologías de información y decisiones, como las que tuvieron su campeón en el Departamento de Defensa.

El PPB preconiza la supremacía de la función planificadora, sin embargo, se esfuerza por lograr un sistema presupuestario de propósitos múltiples que preste la atención adecuada y necesaria a las áreas de control y administración. Aun en su etapa embrionaria, el PPB propone la creación de matices para la conversión de datos, de un marco de planeación a uno de administración y control, y viceversa. El PPB trata las tres funciones básicas como elementos compatibles y complementarios de un sistema presupuestario, aunque no como aspectos iguales de la presupuestación central. En su forma ideal, el PPB centralizaría la función de planeación y delegaría responsabilidades *primarias* de administración y control, en los niveles de supervisión y operación, respectivamente.

En la moderna génesis de la presupuestación, los esfuerzos por mejorar la planeaci6n, la administraci6n y el control hicieron causa común bajo la bandera popular del concepto del presupuesto del Poder Ejecutivo. En las metas y el léxico de los primeros reformadores, presupuesto significaba presupuesto del Ejecutivo: ambos eran inseparables. Virtualmente nadie disinti6 de la frase de Cleveland: "para que sea un presupuesto, debe ser preparado y presentado por un Ejecutivo respon-

sable".[3] Ya fuese desde el punto de vista de la planeación, la administración o el control, se consideró que el Ejecutivo se encontraba en la mejor posición para preparar y aplicar el presupuesto. Como arguyó Cleveland en 1915, sólo el Ejecutivo "podía pensar en términos de la institución en conjunto" y, por consiguiente, "es el único al que se puede hacer responsable por el liderazgo".[4]

La idea del presupuesto del Ejecutivo también echó raíces en el movimiento por la integración administrativa, y ahí se encontró aliado a reformas tales como la consolidación funcional de dependencias, la eliminación de juntas y comisiones independientes, el "voto en corto" y el robustecimiento de las facultades del jefe del Ejecutivo para nombrar y cesar personal. A menudo se comparó al jefe del Ejecutivo con el gerente general de una empresa; la oficina del presupuesto era su "alto mando".

Por último, el presupuesto ejecutivo pretendió fortalecer la honradez y la eficiencia limitando la discrecionalidad de los administradores en este papel. Fue asociado a innovaciones como las compras centralizadas y la licitación competitiva, la reforma del servicio civil, los procedimientos uniformes de contabilidad y las auditorías al gasto.

LA ORIENTACIÓN DEL CONTROL

En la búsqueda del presupuesto ejecutivo convergieron los diversos objetivos. Sin embargo, hubo una bifurcación radical en la conversión de la idea de presupuesto en realidad operativa. Hubo que tomar decisiones difíciles al planear la contabilidad de gastos y la orientación de la oficina del presupuesto. En ambos aspectos, predominó la orientación del control.

Con diversos grados de minuciosidad, las clasificaciones de gastos establecidas durante la primera oleada de reformas se basaron en el objeto del gasto, con detalladas tabulaciones de la miríada de puntos necesarios para hacer funcionar una unidad administrativa: personal, combustible, alquileres, suministros de oficina y otros insumas. En esta "contabilización por partidas" se incluyeron rutinas técnicas para la compilación y revisión de las estimaciones y el desembolso de fondos.

[3] Frederick A. Cleveland, "Evolution of the Budget Idea in the United States", en *Annals 01 the American Acndemy ol Political nnd Social Science* 62, 1915, p. 16.

[4] *Ibid*, p. 17.

Sin embargo, los jefes del movimiento por el presupuesto ejecutivo habían planeado un sistema de clasificación funcional para enfocar la labor que iba a realizarse. Consideraron que los objetos de gasto eran datos subsidiarios que debían incluirse con propósitos de información. Su preferencia por las cuentas funcionales se derivó de su concepto del presupuesto como instrumento de planeación; su desdén por el objeto, de la división de la época entre política y administración.s La Comisión Taft se opuso vigorosamente a las asignaciones presupuestales por objeto del gasto, y recomendó que los gastos se clasificaran por clase de trabajo, unidad organizativa, carácter del gasto y método de financiamiento. En su presupuesto modelo, la comisión incluyó varias clasificaciones funcionales,"

Al establecer la Oficina de Investigación Municipal un sistema de presupuesto para la ciudad de Nueva York, hubo una confrontación histórica entre diversas concepciones del presupuesto.

Al desarrollar algunas técnicas apropiadas, la oficina pronto se enfrentó a un conflicto entre la presupuestación funcional y la presupuestación por objeto del gasto. En contraste con casi todos los otros sistemas de presupuestación, que empezaron en un mismo nivel de control con las clasificaciones de objeto, la oficina sólo se volvió hacia el control (y la puntualización del objeto de gasto) después de una experimentación tentativa con los métodos de programas.

Ante la apremiante necesidad de un control efectivo sobre la administración, la oficina se vio obligada a concluir que esta necesidad era más crítica que la de hacer un énfasis funcional en la planeación. Charles Beard escribió en una ocasión: "La reforma del presupuesto lleva la marca de la época en que se originó"," En una época en que no se podía confiar en el control de personal y de compras, la primera consideración fue cómo impedir las impropiedades administrativas.

> En opinión de quienes estaban encargados de crear un procedimiento presupuestario, el servicio más importante que se debía prestar era el establecí-

5 Véase Frank J. Goodnow, "The Límit of Budgetary Control", en *Proceedmgs oj the American Political Sdence Association,* Baltimore, 1913, p. 72; también William F. Willoughby, "Allotment of Funds by Executive Offictals, An Essential Feature of Any Corred Budgetary System", en *ibid.,* pp. 78-87.

6 U. S., President's Commission on Economy and Efficiency, The *Need jor a National Budget,* Washington, 1912, pp. 210-213.

7 Charles A. Beard, "Prefatory Note", *ibid.,* p. vii.

miento de controles centrales, de modo que se pudiese localizar la responsabilidad y aplicarla por medio de ejecutivos elegidos [...] Por tanto, se aceptó la opinión de que las cuestiones de administración y los detalles de ajustes debían quedar pendientes hasta que se hubiese establecido un control central eficaz y se hubiese echado la base para un escrutinio municioso de los contratos y compras departamentales, así como del trabajo departamentalf

Se habían planeado ya cuentas funcionales para facilitar una toma de decisiones de programas racionales, y no para impedir la prevaricación de funcionarios. "La clasificación por 'funciones' no ofrece ninguna protección; sólo sirve como restricción al uso que pueda darse a los servicios."? La enumeración detallada de objetos se consideró deseable, no sólo "porque da un uso a toda la maquinaria de control que se ha establecido, sino también porque permite llegar a un grado de perfección mucho más alto del que hasta hoy se ha alcanzado".[10]

Con la introducción de la contabilidad por objeto del gasto la ciudad de Nueva York se encontró con una triple clasificación de los gastos: 1) por unidades organizativas; 2) por funciones, y 3) por objeto. En cierto sentido, la Oficina de Investigación Municipal estaba esforzándose por crear un sistema presupuestal que sirviera a los múltiples propósitos de presupuestar simultáneamente. Según la oficina, la inclusión de datos más variados y detallados en el presupuesto era una tendencia saludable; se atendería a todos los propósitos y el público tendría un cuadro más completo del gasto gubernamental. De este modo, la oficina "desde el principio pidió una clasificación de costos, de tantas maneras diferentes como historias haya que contar".[11] Pero la oficina no previó las dificultades prácticas que se derivarían del esquema de clasificación múltiple. En la ley de asignaciones de 1913

hubo 3992 partidas distintas de asignación presupuestaria. Cada una constituía una asignación distinta, además de lo cual había otras partidas referentes a los puestos y salarios del personal, que multiplicaba este número varias veces, cada una de las cuales actuaba como limitaciones a la discrecionalidad administrativa.P

8 New York Bureau of Municipal Research, "Some Results and Umitations of Central Financial Control in New York City", en *Municipal Research* 81, 1917, p. 10.

9 "Next 5teps...", p. 39.

10 *Ibid.*, p. 39.

11 "Sorne Results and Limitations...", p. 9.

12 "Next 5teps...", p. 35.

Esta situación obligó a la oficina a hacer una elección directa entre la clasificación de partidas por objeto y una clasificación funcional. Como solución, la oficina recomendó conservar la contabilidad por objeto y la total "desfuncionalización" del presupuesto; en otras palabras, dio prioridad al objeto y a la orientación de control que manifestaban. Una vez instalados, los controles por objeto pronto adquirieron importancia como disuasivo indispensable contra el peculado administrativo. Se lograrían mejorar de otra manera los efectos adversos de las clasificaciones múltiples fortaleciendo los procesos de planeación y de administración. La oficina postuló una distinción fundamental entre los propósitos de los presupuestos y las asignaciones, y entre los tipos de clasificación apropiados para cada una.

> [...] un acto de asignación tiene un solo propósito: poner un límite a la cantidad de obligaciones en que se puede incurrir y la cantidad de pagarés que se pueden girar para pagar por servicios personales, abastos, etc. La única clasificación importante de las partidas de asignación es, por tanto, de acuerdo con las personas a quienes se han dado cuentas de cheques y con las clases de cosas que se comprarán.P

En suma, las asignaciones se emplearían como controles estatutarios al gasto. En sus proposiciones de "Próximos pasos", la oficina recomendó que las asignaciones conservaran "exactamente el mismo detalle en lo tocante a las especificaciones de puestos y compensaciones y, por tanto, la misma protección".14

Por otra parte, los presupuestos fueron considerados como instrumentos de planificación y publicidad. Debían incluir "todos los detalles de los planes de trabajo y de especificaciones de costos de trabajo".15 Además de las clasificaciones de objeto regular y de organización, el presupuesto informaría del "total de costos incurridos, clasificados por *funciones:* para determinar las cuestiones de política que tuviesen que ver con los servicios prestados así como con los que aún se prestarían, echando una base para la evaluación de los resultados'I.l" La oficina también recomendó un instrumento nuevo, un *programa de trabajo* que

13 *[bid.,* p. 7.

14 "Next.Steps...", p. 39.

15 "Sorne Results and Limitations...", p. 7.

16 *Ibid.,* p. 9.

ofrecería "un esquema o análisis detallado de cada función, actividad o proceso dentro de cada unidad de la organización. Este análisis daría el costo total y el costo unitario en cualquier parte que se hubiesen establecido normas".'?

¡Una concepción del presupuesto con gran visión! Habría tres documentos para las tres funciones básicas del presupuesto. Aunque la oficina no utilizó el marco analítico antes sugerido, parece ser que las asignaciones tenían propósitos de control, el presupuesto tenía propósitos de planeación y el programa de trabajo tenía propósitos de administración. Cada uno de los tres documentos tendría su propio esquema de información especializado, pero en conjunto abarcarían un sistema presupuestario de propósitos múltiples no muy distinto del PPB, aun cuando no se hablara de cruzamientos ni de análisis de sistemas.

Sin embargo el plan fracasó, pues a la postre la oficina se quedó con cuentas por objeto junto con orientación de control. La distinción establecida por la oficina entre presupuestos y asignaciones no fue bien comprendida, y la idea del programa de trabajo fue rechazada por la ciudad de Nueva York, alegando que faltaba el debido apoyo contable. La oficina no había sabido reconocer que la distinción conceptual entre presupuestos y asignaciones suele fallar bajo la presión de las demandas de información. Si la legislatura asigna por objeto, muy probablemente el presupuesto será clasificado por objeto. A la inversa, si no hay cuentas funcionales disminuyen de manera considerable las perspectivas de incluir tales datos en el presupuesto. Como casi siempre ha ocurrido, el presupuesto llegó a reflejar el acto de asignaciones; en cada uno, el objeto del gasto ocupaba el lugar de mayor importancia. Queda por ver si el PPB será capaz de romper esta pauta que mezcla las diversas informaciones.

A comienzos de los años veinte, las funciones básicas de la planeación y la administración fueron pasadas por alto por quienes sostenían el evangelio de la reforma presupuestaria en toda la nación. Los trabajadores del presupuesto de la "primera generación" se concentraron en perfeccionar y difundir el enfoque del "objeto del gasto", que gozaba de general aprobación, y los especialistas en presupuestos se concentraron casi por completo en las formas y las descripciones fácticas de los procedimientos reales y los recomendados. Aunque ciertas ideas acerca del uso del presupuesto con propósitos de planeación y administración se

17 "Next Steps...", p. 30.

conservaron en los catálogos de Buck de prácticas "aprobadas'O" no tuvieron la suficiente prioridad para poder desafiar la tradición.

Desde el principio, el presupuesto federal se colocó en un nivel de control, de objeto del gasto, cuyo estilo podremos notar leyendo el documento de Charles G. Dawes, *The First Year* o/ *the Budget*o/ *the United States.* Según Dawes, "la Oficina del Presupuesto sólo se preocupa por los asuntos más humildes y rutinarios del gobierno. En contraste con los funcionarios de gabinete, no se interesa por cuestiones de política, salvo las de economía y eficiencia".[19]

Esta distinción embonaba limpiamente en las clasificaciones de objeto que ofrecían una firme base contable para la conducción rutinaria de los asuntos del gobierno, pero ninguna información sobre las implicaciones del gasto público. Además, en su primer decenio el escaso personal de la oficina (40 personas o menos) tuvo que coordinar una multitud de muy anunciados planes económicos que hacían que la labor del revisor consistiera en examinar estimaciones detalladas para reducirlas. Aunque la sección 209 de la Ley de Presupuesto y Contabilidad había autorizado a la oficina a estudiar y recomendar mejoras a las prácticas organizativas y administrativas de las dependencias federales, estaba abrumadoramente preocupada por la cuestión del control.

LAORIENTAOÓN ADMINISTRATIVA

Aunque ninguna acción representa por sí sola el cambio de la orientación de control a la administrativa, el punto culminante de esta evolución probablemente fue el ensanchamiento de perspectivas de las responsabilidades del gobierno traída por el *New Deal.*

Durante los años veinte y los treinta, voces ocasionales pidieron retornar a los conceptos del presupuesto defendidos por los primeros reformadores. En un notable articulo de 1924, Lent D. Upson arguyó enérgicamente que "el procedimiento presupuestario se ha detenido a la mitad de su desarrollo", y propuso seis modificaciones a la forma del presupuesto cuyo efecto neto era un cambio de hincapié, del control de contabilidad

18 Véase A. E. Buck, *Pub/ic B"dgeti"g,* Nueva York, 1929, pp. 181-188.

19 CharlesG. Dawes, *The First Year of theBlldget oftheU"itedStates,* Nueva York, 1923, prefacio, p. ü.

a la contabilidad funcional.[20] Una posición similar fue adoptada 10 años después por Wylie Kilpatrick, quien insistió en que "la única base fundamental del gasto es funcional, una cuenta de pagos por los servicios prestados por el gobierno".[21]

Mientras tanto, cambios graduales iban allanando el camino para que el presupuesto se reorientara hacia una misión administrativa. Muchos de los abusos administrativos que había causado el invento de los controles por objeto del gasto fueron combatidos por estatutos y regulaciones y por una mejora general del servicio público. Se instalaron sistemas de contabilidad y personal confiables y se introdujeron reformas a las compras, liberando con ello a la presupuestación de algunas de sus labores de "perro guardián". El rápido crecimiento de las actividades y gastos del gobierno hizo más difícil y costoso que los funcionarios centrales siguieran la pista a la miríada de objetos del presupuesto. Con la expansión, los fragmentos y piezas en que se dividieron los objetos de gasto se volvieron cada vez menos significativos, en tanto que la acumulación de las actividades desempeñadas cobraba mayor importancia. Con la expansión se hizo cada vez más necesaria una administración central de la incoherente proliferación de oficinas administrativas.

El aumento de actividades y de gastos también señaló cambios radicales de la función del sistema presupuestario. Mientras el gobierno fuese considerado "un mal necesario" y casi no se reconociera del valor social del gasto público, la principal función del presupuesto sería frenar los gastos. Como se consideraba que los productos tenían valor limitado y fijo, era lógico emplear el presupuesto para poner un control central a los insumos. No obstante, cuando la obra y las realizaciones de las oficinas públicas llegaron a considerarse benéficas, la tarea de preparar y ejercer el presupuesto se redefinió como la administración eficiente de recursos fiscales y organizativos para lograr beneficios. Esta nueva actitud centró su atención en los problemas de administrar grandes programas y organizaciones y en las oportunidades de utilizar el presu-. puesto para extender la hegemonía del Ejecutivo sobre la dispersa estructura administrativa.

20 Lent D. Upson, "Half-Time Budget Methods", en *The Annals of the American Academy of Political and Sociel Science* 113, 1924, p. 72.

2t Wylie Kilpatrick, "Oassification and Measurement of Public Expenditure", en TIte *Annals 01 the American Academy of Political and Social Science* 133, 1936, p. 20.

Todos estos factores convergieron en los años del *New Deal.* Los gastos federales aumentaron rápidamente, pasando de 4 200 000 dólares en 1932 a 10 000 000 en 1940. La economía keynesiana (cuyas implicaciones al presupuesto sólo hoy están poniéndose en claro en el PPB) subrayaba la relación entre el gasto público y el estado'de la economía. El Comité de Administración de la Oficina del Presidente (1937) censuró el enfoque rutinario y centrado en el control de la Oficina del Presupuesto, y pidió emplear la presupuestación para coordinar las actividades federales bajo la jefatura presidencial. Con la transferencia, en 1939, de la Oficina del Tesoro a la recién creada Oficina Ejecutiva del Presidente, la oficina iba ya en camino de convertirse en el principal brazo administrativo del gobierno federal. El personal de la oficina se decuplicó, desarrolló las funciones administrativas y de coordinación estadística que aún posee; e instaló procedimientos proporcionales para imponer el presupuesto. Cada vez más a mentido, el personal de la oficina salió de las filas de la administración pública y no de la contabilidad, y durante la dirección de Harold D. Smith (1939-1946) la oficina llegó a abrazar plenamente la orientación administrativa.P La Orden Ejecutiva 8248 dio el imprimátur del presidente a la filosofía administrativa. Instruyó a la oficina:

> Que debía mantener informado al presidente del progreso de las actividades de las dependencias del gobierno con respecto al trabajo propuesto, al trabajo realmente iniciado y al trabajo terminado, junto con un calendario relativo de trabajo entre las diversas oficinas del gobierno; todo ello con objeto de que los programas de trabajo de las diversas oficinas de la rama ejecutiva del gobierno puedan coordinarse, y que el dinero asignado por el Congreso se pueda gastar de la manera más económica posible, para impedir traslapes y duplicación de esfuerzo.

Con el creciente uso administrativo del proceso presupuestario para la evaluación y mejoramiento del desempeño administrativo y el movimiento de la administración científica (y su nexo histórico con la administración pública), pudieron hacerse aplicaciones mucho más pertinentes de la contabilidad empresarial de costos a las operaciones del gobierno. Las dependencias gubernamentales trataban de crear normas de desempeño, se introdujeron rudimentarias técnicas de medición del

22 Véase Harold D. Smith, *The Management of Your Government,* Nueva York, 1945.

trabajo en varias de ellas, incluyendo el Servicio de Bosques, la Oficina del Censo y la Oficina de Reclamación de Tierras.P Varias asociaciones profesionales crearon sistemas de gradación para evaluar el desempeño administrativo así como la necesidad de servicios públicos. Estos métodos burdos y nada científicos fueron los precursores de técnicas más objetivas y refinadas. En el apogeo de estos esfuerzos, Oarence Ridley y Herbert Simon publicaron *Measuring Municipal Activities:* A *Survey 01 Suggested Criteria for Appraising Administration,* donde identificaron cinco tipos de mediciones: 1) necesidades, 2) resultados, 3) costos, 4) esfuerzo, y 5) desempeño, y analizaron todos los obstáculos a la medición de las necesidades y de los resultados. Combinaron las tres últimas categorías en una medida de la eficiencia administrativa. Este estudio nos ofrece un excelente inventario del estado de la tecnología antes del gran avance logrado por el análisis de beneficio, costo y de sistemas.

Al terminar la segunda Guerra Mundial, la orientación administrativa se había adueñado de todos los aspectos del presupuesto federal menos de uno: la clasificación de los gastos. Con excepción de casos aislados (como la contabilidad de las actividads de la 1VA Yla estructura del proyecto del Departamento de Agricultura), se retuvieron las tradicionales cuentas por objeto, aun cuando la función de control hubiese perdido importancia. En 1949, la Comisión Hoover pidió que se modificaran las clasificaciones del presupuesto de acuerdo con la orientación administrativa. Recomendó "que todo el concepto presupuestario del Gobierno Federal se modificara mediante la adopción de un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos".[24] Para dar la sensación de novedad, la Comisión dio un nuevo nombre -presupuestación por desempeño- a lo que tiempo atrás se había conocido como presupuestación funcional o por actividad. Dado que su fuerza de trabajo había empleado otro término más -presupuestación por programación-, hubo dos nuevos términos para denotar las innovaciones presupuestarias de ese periodo. Entre los autores no hubo uniformidad de uso, pues algunos preferían el nombre "presupuestación porprograma" y otros "presupuestación por desempeño" para describir las mismas cosas. El nivel de confusión se elevó recientemente, al asociarse el término "pre-

[23] Public Admínístratíon Service, The *Work Un;' in Federal Admmietration,* Chicago, 1937.

[24] U. S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Budgeting and Accounting,* Washington, 1949, p. 8.

supuestación por programación" (que también es el título de la publicación de la Rand Corporation editada por David Novick) con el movimiento PPB.

Aunque muchos factores y expectativas influyeron sobre la Comisión Hoover, y las propuestas de la Comisión se han interpretado de muy diversas maneras, incluyendo algunas que se aproximan mucho al concepto de PPB, con propósito de lograr mayor claridad y de acuerdo con el marco de control-administración-planeación, el presupuesto de desempeño, tal como fue generalmente entendido y aplicado, se debe distinguir de la idea de PPB que comenzaba a surgir. El término "presupuestación de desempeño" se utilizará en lo sucesivo como referencia a las reformas iniciadas por la Comisión Hoover y el término "presupuesto de programa" se empleará en relación con PPB. El presupuesto de desempeño está orientado hacia la administración; su principal afán es ayudar a los administradores a evaluar la eficiencia del trabajo de unidades en acción i) poniendo las categorías del presupuesto en términos funcionales, y *ii)* haciendo mediciones de costo-trabajo, para facilitar el desempeño eficiente de actividades prescritas. Por lo general, su método es particularista: la reducción de datos de costo-trabajo en unidades discretas y fáciles de medir. El PPB está orientado hacia la planeación; su objetivo principal es racionalizar la política ofreciendo *i)* datos sobre los costos y beneficios de las diversas maneras de alcanzar los objetivos públicos propuestos, y *ii)* mediciones del producto para facilitar el alcance efectivo de los objetivos elegidos. Como recurso de política, la presupuestación por programas se aparta de los sencillos modelos administrativos de eficiencia en que el objetivo es fijo y la cantidad de insumos y productos se ajusta a una relación óptima. En el PPB, el objetivo mismo es variable; un análisis puede conducir a un nuevo planteamiento de objetivos. Para permitir que quienes formulan el presupuesto evalúen los costos y beneficios de diversas opciones de costos, la presupuestación por programas enfoca las sumas de gastos acumulados; los detalles sólo entran en juego cuando contribuyen a un análisis del total (el sistema), o de intercambios marginales entre propuestas en competencia. Así, en este enfoque macroanalítico se hace hincapié en la generalidad y en agrupar datos en categorías que permitan hacer comparaciones entre diversas mezclas de gastos.

La presupuestad6n por desempeño deriva su mentalidad y gran par-

te de su técnica, de la contabilidad de costos y la administración científica; la presupuestación por programas siempre ha tomado sus ideas centrales de la economía y del análisis de sistemas. En la bibliografía sobre la presupuesto por desempeño se describe la presupuestación como un "arma de la administración", y el presupuesto como un "programa de trabajo". En el PPB, la presupuestación es un proceso de asignación entre solicitudes competitivas, y el presupuesto es una declaración de política. Cronológicamente hubo una brecha de varios años entre el auge de la presupuestación por desempeño y las primeras concepciones articuladas de la presupuestación por programa. Poco después del primer informe Hoover y especialmente a comienzos de los cincuenta, hubo toda una plétora de ensayos sobre las ventajas administrativas de la presupuestación por desempeño. Un verdadero interés en la presupuestación por programas no surgió sino hasta mediados de los cincuenta, cuando varios economistas (incluyendo a Smithies, Novick y McKean) comenzaron a exigir una reforma del presupuesto federal. Lo que los economistas tenían en mente no era lo mismo que la Comisión Hoover.

De acuerdo con la perspectiva administrativa, la comisión declaró que "lo más importante al presupuestar es la labor de servicio que se debe realizar, y lo que costará ese trabajo o servicio".[25] Mosher siguió esta idea al escribir que lila idea central de la presupuestación por desempeño [...] es que el proceso presupuestario enfoque programas y funciones; es decir, las realizaciones que deben hacerse, el trabajo que debe realizarse".[26] Pero desde la perspectiva de la planificación, lo más importante no es, sin duda, el trabajo o servicio que se vaya a realizar, sino los objetivos o propósitos que se deberán cumplir mediante la inversión de fondos públicos. Mientras que en la presupuestación por desempeño el trabajo y las actividades se tratan virtualmente corno fines en sí mismos, en la presupuestación por programas, se considera que trabajo y servicio son aspectos intermedios: el proceso de convertir los recursos en resultados. De este modo, en un ensayo de la Rand en 1954, Novick definió programa como lila suma de los pasos y actividades interdependientes que. participan en el logro de un objetivo especificado. Por consiguiente, el programa es el objetivo final, y se le desarrolla

[25] *Loe. cit.*

[26] Frederick C. Mosher, *Program Budgeting: Theory and Practice,* Chicago, 1954, p. 79.

o se presupuesta, en función de todos los elementos necesarios para su ejecución".27 Y añadió: "Éste no es el sentido en que hoy el presupuesto del gobierno emplea el término".

Dado que la evaluación del desempeño y la de los programas son distintas funciones presupuestarias, exigen diferentes métodos de clasificación que sirven como capa intermedia entre objetos y organizaciones. Las actividades se relacionan con las funciones y el trabajo de una unidad operativa; de ahí que su clasificación habitualmente se adapte a las líneas organizacionales. Éste es el tipo de clasificación más útil para un administrador que tiene que programar la procuración y utilización de recursos para la producción de bienes y servicios. Las clasificaciones de actividad reúnen bajo un solo rubro todos los datos del gasto necesarios para que un administrador pueda dirigir su unidad. Sin embargo, la evaluación de programas requiere una clasificación del producto final, orientada a la misión y los propósitos del gobierno. Esta clasificación puede no ser muy útil para el administrador, pero sí para el que hace el presupuesto, quien tiene que decidir cómo asignar unos fondos escasos entre solicitudes en competencia. Se puede notar parte de la diferencia entre el producto final y las clasificaciones de actividad comparando el programa actual de actividades de los guardacostas con la estructura propuesta del programa, en la última página del Boletín 66-3. La estructura de las actividades que se desarrolló bajo la égida de la presupuestación por desempeño está enfocada a las responsabilidades operativas de los guardacostas: Operaciones de Navíos, Operaciones de Aviación, Instalaciones de Reparación y Abastecimiento y otras. La estructura de programas propuesta enfoca los grandes propósitos que se buscaban por medio de las operaciones de guardacostas: Búsqueda y Rescate, Ayudas a la Navegación, Aplicación de la Ley, etcétera.

Sería erróneo suponer que las técnicas de desempeño admiten una presupuestación por programas, o que no es posible recabar datos de desempeño sin clasificaciones de programas. Sin embargo, se ha arraigado la idea de que un presupuesto de programa es "un tipo transicional entre el carácter ortodoxo (tradicional) y el presupuesto por objeto, por una parte, y el presupuesto por desempeño por la otra".28

27 David Novick, *Which Program Do We Mean in "Program Budgeting"]*, Santa Mónica, 1954, p. 17.

28 Lennex L. Meak y Kathryn W. Kíllían, *A Manual oJ Technique8 Jor the Preparation, Consideration, Adoption, and Administration of Operating Budgets*, Chicago, 1963, p. 11.

Karnrnerer y Shadean subrayan una conexión similar. El primero escribe que "un presupuesto por *desempeño* lleva un paso más allá el presupuesto del programa: hacia los *costos porunidad"*.[29] Shadean "considera la 'presupuestación por desempeño' como una extensión del [...] concepto del presupuesto por programa al que se ha añadido el elemento de medición del trabajo por unidad".[30] Estos autores pasan por alto las funciones divergentes a las que atienden los presupuestos por desempeño y programas. Es posible inventar y aplicar técnicas de desempeño sin relacionarlas con grandes agregados de programas, o sin tener que emplearlas siquiera. Un especialista en contabilidad de costos o en medición del trabajo puede medir el costo o el esfuerzo necesarios para desempeñar una tarea repetitiva sin sondear el propósito del trabajo ni su relación con la misión de la organización. La medición del trabajo -"método de establecer una relación equitativa entre el volumen del trabajo desempeñado y la mano de obra empleada"_[31] está relacionada sólo lejana e indirectamente con el proceso de determinar la política gubernamental en los niveles superiores. Las clasificaciones de programas están relacionadas en forma vital con la creación y aplicación de políticas mediante la asignación de los recursos públicos. Por regla general, la presupuestación por desempeño trata del *proceso de trabajo* (cuáles métodos deberán usarse), mientras que la presupuestación por programas se ocupa del *propósito del trabajo* (cuáles actividades se deberán autorizar).

Tal vez la manera más confiable de describir esta diferencia. sea mostrar lo que se intentó y lo que se logró con la presupuestación por desempeño. Ante todo, condujo a la introducción de clasificaciones de actividades, cuya orientación hacia la administración ya hemos analizado. En segundo lugar, se añadieron descripciones de programas y de desempeño al documento del presupuesto, que dan al lector un cuadro general del trabajo que efectuará la unidad organizativa que solicita los fondos. Pero, en contraste con los documentos analíticos que en la actualidad se están haciendo de acuerdo con los PPB, tienen una función descriptiva y justificatoria: no aportan una base objetiva para evaluar la utilidad de

[29] Gladys M. Karnmerer, *Program Budgeiing: An Aid to Understanding,* Gainesville, 1959, p. 6.

[30] Arlene Theuer Shadean, *Prepamiion, Remeto, and Execution 01 the State Operating Budget,* Lexington, 1963, p. 13.

[31] U. S. Bureau of the Budget, A *Work Measurement System,* Washington, 1950, p. 2.

costos de cada gasto. En realidad, casi no hay testimonios de que se hayan empleado estas descripciones en la toma de decisiones; antes bien, parecen apropiadas para dar al lector no informado un atisbo de lo que está ocurriendo adentro.

En tercer lugar, la presupuestación por desempeño generó toda una multitud de exploraciones de la medición costo-trabajo. Las más utilizadas pero menos útiles fueron las estadísticas detalladas de la carga de trabajo, compiladas por administradores para justificar sus solicitudes de fondos adicionales. En un nivel superior de refinamiento, hubo intentos por aplicar las técnicas de la administración científica y la contabilidad de costos a la creación de normas de trabajo y de productividad. En estos esfuerzos la Oficina del Presupuesto tuvo gran participación, desde la emisión de la trilogía de manuales de medición del trabajo, en 1950, hasta su mayor desarrollo en los estudios de medición de productividad, que se publicaron en 1974. Todas estas solicitudes tenían un nivel de detalle útil para los administradores con responsabilidades de operación o de supervisión, pero prestaban muy poco servicio a los altos funcionarios que tenían que determinar los objetivos y las metas organizacionales. ¿Ayuda en realidad a los altos funcionarios saber que cuesta 0.07 de dólar lavar una libra de ropa, o que el empleado medio del servicio postal procesa 289 piezas de correo por hora? Estos son los principales frutos de las mediciones de desempeño, y ocupan un lugar importante en la adminis traci6n de la organización Son de gran valor para el funcionario que tiene la labor limitada de ver que se haga un trabajo, pero colocaría una carga aplastante sobre el político cuya función es trazar el futuro curso de acción.

Por último, el punto de vista administrativo condujo a importantes desviaciones del principio de PPB según el cual las cuentas de gastos deben mostrar el costo total de los sistemas. La Ley de Seguridad Nacional de 1949 (posiblemente el primer resultado completo del informe Hoover) impuso la separación del capital y los costos de operación en el presupuesto de defensa. El experimento de presupuestación por desempeño del estado de Nueva York para los hospitales de TB separaba los gastos en centros de costo (concepto derivado de la contabilidad de costos empresariales) y dentro de cada centro, en costos variables y costos fijos. En casi todas las mediciones de la mano de obra y del trabajo hubo que aislarla de los otros insumos. Y es de mayor importancia que en muchos estados y localidades (e implícitamente en la presupuesta-

ción federal), se ha separado el costo de la continuación de los programas actuales del costo de los programas nuevos o extendidos. Esta separación es útil para los empresarios que formaron un presupuesto en términos de incrementos y decrementos de la base, pero constituye una violación a la suposición básica de la presupuestación por programas: que en la competencia por los fondos hay que enfrentar unas contra otras todas las solicitudes. De manera similar, las formas de separación antes mencionadas tienen sentido desde el punto de vista del administrador, pero menoscaban la capacidad del planificador para comparar las diversas opciones de gasto.

LA ORIENTACIÓN PLANIFICADORA

Lo anterior ha revelado algunos de los factores que han conducido al surgimiento de la orientación hacia la planificación. Tres hechos importantes influyeron sobre la evolución que condujo de la orientación administrativa a la orientación planificadora.

i) El análisis económico -macro y micro- ha desempeñado un papel cada vez mayor en la formación de la política fiscal y presupuestaria.

ii) La creación de nuevas tecnologías de información y de decisiones ha aumentado la aplicabilidad del análisis objetivo a las decisiones políticas.

iii) Ha habido una convergencia gradual de los procesos de planificación y presupuestación.

La economía keynesiana, con su enfoque macroanalítico del impacto de la acción gubernamental sobre el sector privado, partió de la economía de subempleo de la Gran Depresión. Al llamar la atención hacia las oportunidades de alcanzar el pleno empleo por medio de una política fiscal, los keynesianos pusieron en movimiento un importante replanteamiento de la función presupuestaria central. De la utilización de la política fiscal para alcanzar objetivos políticos sólo faltaban unos cuantos pasos para la utilización del proceso presupuestario para alcanzar objetivos fiscales. No obstante, entre el surgimiento y el triunfo de la nueva economía tuvo que transcurrir toda una generación, 10 que se debió básicamente a la bien arraigada ideología del presupuesto equilibrado. Pero toda la realización del potencial económico del presupuesto

fue obstaculizada, del lado del ingreso, por una'estática política fiscal y, del lado de los gastos, por una política de jerarquización del gasto.

Si la reciente política fiscal del gobierno federal es prueba de que la nueva economía ha llegado a la mayoría de edad, también ofrece testimonio de la prolongada incapacidad de los funcionarios públicos para emplear el poder fiscal como freno variable a la economía. Antes, en tiempos normales, la estructura fiscal se aceptaba como cosa dada, y la tarea del análisis fiscal consistía en prever los futuros rendimientos fiscales para poder calcular de cuánto podría disponerse al gastar. El nuevo enfoque considera los impuestos como una variable que se debe modificar periódicamente de acuerdo con la política nacional y las condiciones de la economía. Los cambios de las tasas de impuestos no deben ser determinados (como 10 son aún, virtualmente, en todos los estados y localidades) por 10 que se necesite para cubrir los gastos, sino por el impacto proyectado de diversas estructuras fiscales sobre la economía.

No es simple coincidencia que el advenimiento de los PPB haya llegado pisando los talones a la utilización explícita de la política fiscal para guiar la economía. En la macroeconomía, impuestos y gastos son imágenes mutuas de espejo; un recorte fiscal y un aumento a los gastos ejercen impactos comparables; por tanto, hacer que la política fiscal dependiera de consideraciones económicas inevitablemente hizo que se otorgara un trato similar a los gastos. Pero hubo (y sigue habiendo) buen número de obstáculos al empleo del presupuesto como arma fiscal. Por una parte, la conversión del proceso presupuestario a una orientación económica, probablemente se hizo más lenta a causa de la Ley del Pleno Empleo de 1946, la cual estableció el Consejo de Asesores Económicos y transfirió a éste la función de análisis fiscal de la Oficina del Presupuestó. La separación institucional entre el Consejo de Asesores, Económicos y la Oficina del Presupuesto y entre la política fiscal y la formación del presupuesto, no fue compensada por unas relaciones cooperativas de trabajo. El análisis económico sólo ejerció un impacto discreto sobre la política de gastos. Ofreció unos cuantos lineamientos (por ejemplo, que había que aumentar el gasto durante las recesiones) y algunas ideas (como toda una pila de proyectos de obras públicas), pero no vino a alimentar los canales regulares de la presupuestación, El asunto de preparar el presupuesto era, ante todo, cuestión de responder a las presiones de una dependencia que exigía gastos, na de responder a las condiciones económicas.

Más aún, los gastos (como los impuestos) se han tratado virtualmente como ya dados, que deberán ser determinados por las solicitudes desenfrenadas de las unidades encargadas del gasto. A falta de instrucciones de una política central, se ha permitido a las dependencias ventilar sus demandas sin que antes las moderasen las autoridades centrales y sin un conjunto operativo de lineamientos para la planificación. Para cuando la oficina entra en acción, se encuentra ante la abrumadora tarea de armonizar las estimaciones con los recursos proyectados. En otras palabras, la oficina ha desempeñado la función de recortar el presupuesto, de reducir las solicitudes hasta un nivel aceptable. Y de manera similar se ha limitado el papel del presidente. Es el *portero* de la presupuestación federal. Dirige el ritmo de los aumentos del gasto, decidiendo cuáles de las diversas expansiones propuestas por las dependencias deberán incluirse en el presupuesto. Pero, como el portero, el presidente rara vez ha podido ver hacia atrás, a los artículos que ya habían pasado por la puerta. Su atención queda fija en aquellos programas que se desvían de la base establecida. Y en sus papeles limitados, ni la oficina ni el presidente han podido traer objetivos fiscales y de política al primer plano de la formulación del presupuesto.

No será fácil separar la presupuestación de su utilización como procedimiento administrativo para financiar programas actuales hacia un proceso decisional con objeto de determinar la gama y la dirección de los objetivos públicos y la participación del gobierno en la economía. En la transición al énfasis en la planeación las audiencias de 1963 del Comité Económico Conjunto sobre *El presupuesto federal como Documento Económico* fueron un paso importante. Estas audiencias y el consiguiente informe del comité exploraron las oportunidades de política latentes en la formulación del presupuesto. Otro avance fueron los mayores horizontes de tiempo -manifestados por las proyecciones de gastos de años múltiples-, introducido a comienzos de los sesenta. Se logró algo así como un gran rompimiento gracias a la revelación de que la estructura fiscal rendiría incrementos cada vez mayores de fondos no comprometidos -eslimadoshastaen50 000 000dedólares de 1970- quese podría aplicar a muy diversos usos. ¿Cuánto de los fondos se debía "devolver" al sector privado por medio de reducciones de impuestos, y cuánto por medio de aumentos en el gasto? ¿Cuánto debía ser para los estados y las localidades, de acuerdo con un sistema ampliado de subsidios federales? ¿Cuánto debía asignarse a la reconstrucción de.las eíudades, a la

mejora de la educación o a la erradicación de 'injusticias raciales? El sistema presupuestario tradicional carecía de instrumentos analíticos para hacer frente a estas preguntas, aunque a la postre de una manera u otra se tomarían decisiones. La expansión del horizonte temporal, de un solo año a muchos, aumenta la oportunidad de que la planeación y el análisis tengan un impacto en las futuras decisiones sobre el gasto. Con la perspectiva de un solo año, se han cerrado casi todas las opciones por medio de los compromisos anteriores; el análisis sólo es eficaz para los incrementos establecidos por aumentos autogeneradores de ingresos, o en la medida en que es factible pasar fondos de un uso a otro. En cambio, en una mayor perspectiva de tiempo se abren muchas más opciones, y el análisis económico puede desempeñar un papel preponderante al determinar el curso de acción.

Hasta ahí las tendencias macroeconómicas en la reforma presupuestaria. Del lado microeconómico, el PPB remonta su linaje hasta los intentos de los economistas del bienestar por construir una ciencia de las finanzas basada en el principio de la utilidad marginal. Se esperaba que esa ciencia aportara normas objetivas para determinar la asignación óptima de los fondos públicos entre diversos usos competitivos. Al evaluar los costos y beneficios marginales de las opciones (alivio a los pobres o construcción de acorazados, según el ejemplo clásico de Pigou) sería posible determinar cuál combinación de gastos aportaba la utilidad máxima. La búsqueda de una función de bienestar aportó el fundamento conceptual para un artículo de 1940 sobre "The Lock of a Budgetary Theory", en que V. O. Key señaló la ausencia de una teoría que determinara si debían "asignarse X dólares a la actividad A, en lugar de a la actividad B".[32] Si juzgarnos la práctica presupuestaria por su contribución directa, la economía del bienestar ha sido un fracaso. No ha sido posible destilar los conflictos y las complejidades de la vida política a una norma de bienestar o a una fórmula homogénea de distribución. Pero despojados de sus tonos normativos y formales, sus principios fueron aplicados a la presupuestación por economistas corno Arthur Smithies, quien ha formulado la regla presupuestaria de que "las propuestas de gastos deben considerarse a la luz de los objetivos que pretenden favorecer y, en general, no se deben tomar las decisiones finales

32 V. O. I<ey, Jr., "The Lack of a Budgetary Theory", en *TheAmerican Political Sama Review* 34, 1940, p. 1138.

sobre el gasto hasta haber considerado todas las solicitudes al presupuesto".[33] El PPB es la aplicación de esta regla a la práctica presupuestaria. Al estructurar los gastos de tal modo que se yuxtapongan elementos sustitutivos dentro de categorías del programa y al analizar los costos y beneficios de los diversos sustitutos, el PPB ha abierto la puerta al uso del análisis marginal en la presupuestación.

En realidad, la puerta se abrió un tanto gracias a la creación de nuevas tecnologías de decisiones y de información; el segundo punto en la lista de influencias que había en la evolución de la orientación planificadora. Si no se dispone de la capacidad decisional-informacional que aporta el análisis de costo-beneficio y de sistemas, se puede dudar que el PPB fuese parte del aparato presupuestario de hoy. Las nuevas tecnologías hicieron posible hacer frente a las enormes cargas informativas y analíticas impuestas por el PPB. Como auxiliares para el cálculo, ofrecen una metodología para el análisis de diversas opciones, con lo que extienden la gama de la toma de decisiones en la presupuestación.

La investigación de operaciones, la más antigua de estas tecnologías, surgió de las complejas condiciones de la segunda Guerra Mundial, que exigían la coordinación óptima de mano de obra, material y equipo para alcanzar los objetivos de defensa. La investigación de operaciones es aplicable, sobre todo, a esas operaciones repetitivas en que es mayor la oportunidad de lograr una cuantificación. Otra tecnología, la de análisis de costo-beneficio, fue adaptada intensivamente durante los cincuenta, a inversiones en gran escala en recursos hidráulicos, y después a muchas otras funciones gubernamentales. El análisis de sistemas es la más global de estas tecnologías: abarca el análisis especializado de los principales factores que intervienen para alcanzar una red interconectada de objetivos. El análisis de sistemas se aplicó en el Departamento de Defensa (DOD) a la elección de sistemas de armamentos, a la ubicación de bases militares y a la determinación de los requerimientos de un puente marítimo y un puente aéreo. Aunque la extensión de estas tecnologías al gobierno en general fue repetidas veces solicitada por miembros de la Rand Corporation durante los cincuenta, fue la experiencia de DOD la que allanó el camino al actual interés. No puede dudarse de que la llegada de los PPB fue adelantada varios años o más por la "historia de éxito" de DOD.

33 Arthur Smithies, *The Budgetary Process in the United States,* Nueva York, 1955, p. 16.

La tercera corriente de influencia en la transformación de la función presupuestaria ha consistido en cerrar la brecha existente entre planificación y presupuestación. Desde el punto de vista institucional y operacional, la planificación y el presupuesto habían corrido por pistas separadas. El gobierno nacional se había mostrado renuente a aceptar una planificación central, de cualquier índole, por su identificación con la administración socialista de la economía. Lo más parecido que habíamos tenido a una oficina central de planificación había sido la Junta Nacional de Planificación de Recursos durante el periodo de 1939 a 1943. En la actualidad, el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo de Asesores Económicos tienen responsabilidades de planeación en las áreas de la defensa y fiscal. En lo tocante a la Oficina del Presupuesto, ha evitado las unidades de planificación: en los estados, porque las limitaciones al financiamiento de la deuda han favorecido la separación de los presupuestos de capital y operativo; en las ciudades, a causa de la autonomía profesional y las preocupaciones de los planificadores por el uso de tierra que los han apartado de los "presupuestadores".

En todos los gobiernos el ciclo de asignaciones, en lugar de la previsión de objetivos futuros, tiende a dictar el ritmo y la actitud de la presupuestación. En el periodo anual y repetitivo del presupuesto, se introducen por la fuerza todas las decisiones financieras, incluyendo las que tienen consecuencias durante muchos años. Como resultado, si es que se efectúa una planificación, "ocurre independientemente de la presupuestación y con poca relación con ella".[34] Además, la presupuestación y la planificación invitan a adoptar perspectivas dispares: una de ellas es conservadora y negativista; la otra, innovadora y expansionista. Como lo ha observado Mosher, "son complementarias, si no son opuestas. En su forma extrema, una significa ahorrar; la otra, gastar".[35]

A pesar de todo, ha habido cierto *acercamiento* de la planeación y la presupuestación. Un factor es la gran ventaja de tiempo que hubo en el desarrollo y la procuración de herramientas e inversiones de capital. Las proyecciones para muchos años inauguradas hace ya bastante tiempo fueron una respuesta parcial a este problema. Otro factor ha sido la diversidad de las dependencias gubernamentales que han intervenido en funciones relacionadas. Esto ha hecho surgir varios recursos coordi-

[34] Mosher, *op.* df.,pp. 47-48.
[35] *Ibid.,* p. 48.

nadores *ad hoc*, pero también ha mostrado la necesidad de que una maquinaria permanente integre ciertas actividades dispersas. Otro factor más ha sido el simple aumento de actividades y gastos federales, así como la necesidad de un sistema racional de asignaciones. El código de operaciones de los planificadores contiene tres lemas correspondientes a estas necesidades presupuestarias: *i)* la planificación se orienta hacia el futuro; vincula las decisiones actuales al alcance de un deseado futuro estado de cosas; *ii)* lo ideal sería que la planificación abarcara todos los recursos que intervienen en el alcance de objetivos futuros; aspira a ser general, pues el *plan general* es aquel que pone dentro de su alcance todos los factores pertinentes; *iii)* la planificación se orienta hacia los medios-fines; la asignación de recursos está dictada estrictamente por los fines que se deben alcanzar. Todo esto equivale a decir que la planificación es un proceso economizador, aunque los planificadores se orientan más que los economistas hacia el futuro. No es de sorprender que los planificadores hayan considerado deficiente el tradicional sistema presupuestario." tampoco sorprende que las principales reformas entrañadas por los PPB subrayen la función planificadora.

Luego de esbozar las diversas corrientes de la nueva transición hacia una orientación planificadora, quedan por mencionar varias cortapisas. Primera, el hincapié en la planificación no es predominante por ahora en la presupuestación federal. Aunque el PPB afirma el lugar predominante de la planificación, el propio PPB no es todavía una parte auténticamente operativa de la maquinaria presupuestal. Estamos en la alborada de una nueva era de la presupuestación; el mediodía aún está lejos. En segundo lugar, esta transición no fue precedida por una reorientación de la Oficina del Presupuesto. En contraste con el anterior cambio (de control a administración) en que la alteración de las técnicas presupuestarias *siguió* a la revisión de la función de la oficina, la conversión de administración a planificación está siguiendo un curso distinto: primero, la instalación de nuevas técnicas; después, una reformulación de la misión de la oficina. Aún no se puede predecir si esta secuencia obstruirá los esfuerzos por la reforma, pero debe notarse que en el caso actual la oficina no se puede convertir a una nueva misión integrando un personal enteramente nuevo, como ocurrió a finales de los treinta y comienzos de los cuarenta.

[36] Véase Edward C. Banfield, "Congress and the Budget A Planner's Criticism", en *The American Political Sama Review* 43, 1949, pp. 1217-1227.

¿CUÁL ES LA DIFERENCIA?

Para este autor, el punto de partida consistió en distinguir lo antiguo de lo nuevo en la presupuestación. La interpretación fue puesta en términos analíticos, y la presupuestación se ha considerado, a lo largo de la historia, en tres etapas correspondientes a sus tres funciones básicas. En este análisis, se ha hecho un intento por identificar la diferencia entre lo existente y lo naciente, como diferencia entre las orientaciones hacia la administración y hacia la planificación.

Pero en sentido operativo, ¿qué diferencia hay si el proceso presupuestario central está orientado hacia la planificación y no hacia la administración? ¿Significa el cambio simplemente un nuevo modo de tomar decisiones, o también significa decisiones distintas? No es fácil responder a estas preguntas, particularmente porque el sistema presupuestario del futuro será un compuesto de las tres funciones. El argumento en favor de los PPB se basa en la suposición de que la forma en que se clasifica y utiliza la información gobierna las acciones de los creadores del presupuesto y que, a la inversa, las alteraciones en la forma producirán los deseados cambios de conducta. Suprímase la suposición de que la conducta sigue a la forma, y el movimiento en pro de los PPB se reduce a una trivial manipulación de técnicas: la forma por la forma misma, sin ninguna significación que afectara la conducción de los asuntos presupuestarios.

Sin-embargo, esta supuesta conexión entre los papeles y la información es una faceta relativamente desconocida de la bibliografía sobre los PPB. Se ha descuidado el aspecto conductual de esa ecuación. Un PPB implica que cada participante se comportará como una especie de Hombre del Presupuesto, contrapartida del clásico Hombre Económico, y del Hombre Administrativo de Símon.[37] Se supone que el Hombre del Presupuesto, cualquiera que sea su cargo o su papel en el proceso presupuestario, se dejará guiar por un compromiso invariable hacia la regla de la eficiencia; en cada caso escogerá la alternativa que optimice la asignación de los recursos públicos.

Los PPB probablemente adoptan una opinión abiertamente mecanicista del impacto de la forma sobre la conducta, y subestiman los aspectos estratégicos y volitivos de la formulación del presupuesto. En la arena

[37] Herbert A. Simon, *Administrative Behmúor*, Nueva York, 1957.

política se emplean datos para influir sobre "quién recibe qué" en los presupuestos y las asignaciones. Si la información influye sobre la conducta, también lo opuesto es verdad. De hecho, los datos son más tratables que los papeles personales; es más probable que los participantes busquen y empleen los datos que mejor convienen a su preferencia, y no que alteren automáticamente su conducta, corno respuesta a cambios de forma.

Todo esto limita pero no niega el impacto de la forma presupuestaria. Los partidarios de los PPB, acaso conscientes de las limitaciones antes mencionadas, han importado a la presupuestación a hombres con compromisos profesionales con los tipos de análisis y de normas requeridos por las nuevas técnicas, hombres que tienen antecedentes en el análisis económico y de sistemas, y no una preparación administrativa general.

El PPB aspira a crear un medio diferente para la selección de opciones. De acuerdo con la tradición, la presupuestación ha definido su misión en términos de identificar la base existente y las propuestas que se desvían de ella: "Aquí estarnos; ¿adónde vamos desde aquí?" El PPB define su misión en términos de objetivos y propósitos presupuestarios: "¿Adónde deseamos ir? ¿Qué hacemos para llegar allí?" El medio de elección en las circunstancias tradicionales es *incremental;* en el PPB es *telético.* Puede suponerse que estos diferentes procesos producirán distintos resultados presupuestarios.

Un proceso presupuestario que acepte la base y examine sólo los incrementos producirá decisiones de transferir lo presente a lo futuro con unas cuantas variaciones pequeñas. La curva de actividades del gobierno será continua, con pocos zigzagueos o rupturas. Un proceso de formación del presupuesto que empiece con objetivos requerirá que la base compita en iguales condiciones con nuevas propuestas. Las decisiones serán más radicales que las que se hayan tornado en decisiones incrementales, lo que no significa que el presupuesto de cada año carecerá de continuidad con el pasado. Existen costos perdidos con los que hay que contar, y los beneficios de cambios radicales tendrán que superar el costo de terminar con los compromisos anteriores. Además, el mayor periodo del PPB, significará que haya que tornar decisiones de grandes inversiones durante buen número de años, en que cada año será un pago parcial del plan Y lo que es de mayor importancia, las manifestaciones políticas de los costos perdidos -intereses creados- influirá para que las decisiones se aparten de toda desviación radical, Por con-

siguiente, el conservadurismo del sistema político tenderá a minimizar las diferencias en las decisiones entre los enfoques tradicional y del PPB. Sin embargo, la disponibilidad misma de datos analíticos causará un giro en el equilibrio de las fuerzas económicas y políticas que intervienen en la formación de un presupuesto.

Las condiciones incrementales y del progreso deseado de la selección conducen a otra distinción más. En la presupuestación, comprometida con la base establecida, el flujo de las decisiones presupuestarias es ascendente y acumulativo. Por tradición, el primer paso en la presupuestación, en previsión de la solicitud de estimaciones, es que cada departamento haga su propia controversia a preparar y a presentar un conjunto de estimaciones. Este llamado llega hasta el nivel inferior, capaz de reunir sus propias estimaciones. Y las estimaciones del nivel más bajo forman los bloques de construcción para el siguiente nivel, donde se acumulan, se revisan y se trasmiten hacia arriba hasta llegar al nivel superior, y la totalidad constituye un presupuesto de todo el departamento. Y dado que la presupuestación está unida a una base, la idea de construir desde abajo tiene sentido; cada bloque de construcción estima el costo de lo que ya se está haciendo, más el costo del incremento que desea. (Así, los bloques de construcción son elementos de decisión, y no sólo elementos informativos, como a menudo se supone.)

El PPB invierte el flujo de información y de decisiones. Antes de emitir el llamado a hacer estimaciones, hay que establecer la política superior, y esta política limita las estimaciones preparadas abajo. Para cada nivel inferior, las instrucciones pertinentes de política son emitidas por el nivel superior antes de la preparación de estimaciones. En consecuencia, el proceso de decisiones críticas –el de decidir propósitos y planes– tiene un flujo descendente y disgregativo.

Si el establecimiento de la política debe anteceder al costo de las estimaciones, debe haber un cambio en la distribución de las responsabilidades presupuestarias. En tal caso, las principales energías de la Oficina del Presupuesto se dedicarán a la preparación del presupuesto; según el PPB, estas energías deberán centrarse en lo que podemos llamar *preparación previa:* la etapa de creación del presupuesto que trata de la política y es anterior a la preparación del presupuesto. Uno de los pasos que señalan el advenimiento de la orientación planificadora fue la inauguración de la prerrevista de primavera, hace varios años, con el propósito de echar una ojeada previa a los programas departamentales.

Si se quiere que la formulación del presupuesto vaya orientada hacia la función planificadora, entonces probablemente haya una centralización de las decisiones políticas, tanto dentro de los departamentos como entre ellos. La experiencia del DOD ofrece algún precedente para predecir que se dará una mayor autoridad presupuestaria que antes a los jefes de departamentos, pero no hay una base firme para predecir el grado de centralización que pueda derivarse de la interrelación de los objetivos buscados por muchos departamentos. Es posible que el manto de la política presupuestaria central caiga sobre la Oficina del Presupuesto; en realidad, esto es lo que se espera en muchas dependencias. Por otra parte, la oficina da, por el momento, pocas indicaciones de que esté dispuesta o preparada para adoptar este papel generalizador.

CONCLUSIÓN

Las varias diferencias entre las orientaciones presupuestarias se encuentran en el cuadro que presentamos. Todas las diferencias se pueden resumir en la afirmación de que el espíritu de la presupuestación pasará de la justificación al análisis. En mucho mayor grado que hasta hoy, las decisiones presupuestarias estarán influidas por declaraciones explícitas de objetivos, y por el sopesar, formalmente, los costos y beneficios, de las opciones.

XXV. EL SISTEMA ESTADUNIDENSE*

MORTON GRODZINS

EL SISTEMA ESTADUNIDENSE COMO MECANISMO AISLADO

El caos de los gobiernos estadunidenses

El gobierno democrático, al menos en abstracto, debería ser un gobierno sencillo, si no en el proceso al menos lo bastante sencillamente estructurado para que la ciudadanía pueda comprenderlo con facilidad. Pues la simplicidad maximiza la realización de un importante ideal democrático: que los ciudadanos comprendan las instituciones públicas. Sin este entendimiento, el público no puede hacer juicios inteligentes; en especial, no puede saber cómo recompensar en las votaciones a quienes se han desempeñado bien y castigar a quienes lo han hecho mal. Pero el gobierno de los Estados Unidos no es sencillo, ni en su estructura ni en su proceso.

La estructura del gobierno de los Estados Unidos es caótica. Además del gobierno federal y de los 50 estados, existen cerca de 18000 municipalidades de propósitos generales, apenas menos ayuntamientos de propósitos generales, más de 3 000 condados y tantos gobiernos de propósitos especiales que nadie puede decir que los ha contado con exactitud. Como conjetura bien informada, puede decirse que en la actualidad hay cerca de 92 000 gobiernos que cobran impuestos en todo el país. Un determinado ciudadano puede quedar enterrado bajo toda una pirámide de gobiernos. Por ejemplo, un residente en Park Forest, Illinois, aunque pueda conocer muy poco acerca de ellos, sabe que paga impuestos a los siguientes gobiernos:

* Morton Grodzins, *The American System: A Neui View of Gooemment in the United Stafes*, ed, Daniel J. Elazar, Chicago, IU., RandMcNally, 1966, pp. 3-10. Se reproduce con autorización de Morton Grodzins.

Estados Unidos de América
Estado de I1linois
Condado de Cook (o Will)
Distrito de la Reserva de Bosques del Condado de Cook
Distrito Suburbano Sanitario contra la Tuberculosis
Ayuntamiento de Rich (o Bloom)
Distrito Sanitario del Ayuntamiento de Bloom
Distrito 216 (o 213) escolar no superior
Distrito de *High School* del Ayuntamiento de Rich
Distrito de Escuela Elemental, 163
Distrito del Condado de South Cook County, contra los Mosquitos

El ciudadano de ParkForest goza de más gobiernos que la mayoría de los estadunidenses. Pero no es el único, y aunque nadie haya hecho el cálculo exacto, no es improbable que la mayoría de los ciudadanos se encuentre dentro de la jurisdicción de cuatro o más gobiernos, sin contar con el del estado y el nacional.

La multitud de gobiernos no oculta una simplicidad de sus actividades. No hay una clara división de funciones entre ellos. Si se mira con atención, nos parecerá que virtualmente todos los gobiernos participan, de hecho, en todas las funciones. Más precisamente, casi no hay actividad que no cause al gobierno federal, al estatal y a algún gobierno local responsabilidades importantes. Las funciones de los gobiernos de los Estados Unidos son funciones compartidas. Consideremos un caso que parece el que menos probablemente demostrara este punto: la función de aportar educación. En general se cree que la educación es responsabilidad única y exclusivamente local. Casi la mitad de todos los gobiernos de los Estados Unidos son dis tri tos escolares. ¿Es éste un gran factor simplificador? ¿Indica un enfoque de las responsabilidades educativas en manos de gobiernos locales de un solo propósito?

La respuesta a ambas preguntas es indudablemente "no". El hecho de que existan cerca de 37 000 distritos escolares en los Estados Unidos no indica que la función educativa, ni siquiera en las escuelas superiores y para graduados, sea en algún sentido función exclusiva de dichos distritos. En varios estados, los distritos locales son, en gran parte, brazos administrativos de los departamentos estatales de educación, y la función educativa es básicamente responsabilidad del estado. En todos los estados, en mayor o en menor grado –y el grado tiende a ser mayor

y no menor-, los distritos locales dependen de la ayuda financiera estatal, de la certificación estatal de maestros, de la prescripción estatal de los libros de texto, y de la inspección estatal de desempeño en áreas tan diversas como el mantenimiento de edificios y el nivel de enseñanza del latín. También los distritos escolares tienen relaciones intrincadas y diversas con los gobiernos de condados y ciudades: por ejemplo, los últimos a menudo actúan como dependencias encargadas de fijar impuestos y de cobrarlos para los distritos; son responsables de certificar las normas de salud y de seguridad que se mantienen en las propiedades escolares; y deben dar especial protección policiaca a los estudiantes.

y tampoco el gobierno federal tiene las manos fuera. La Oficina de Educación de los Estados Unidos ofrece ayuda técnica de todas clases. Durante los cincuenta, un sistema federal de leche y almuerzos escolares aportó más de 250 millones de dólares anuales, en efectivo y en especie para dar alimentos a bajo costo a 11 millones de niños en los 50 estados. Propiedades federales excedentes aportaron muchas cosas esenciales a los equipos de las escuelas. La ayuda federal a los programas de educación vocacional hace posible el empleo de maestros especiales. En muchas áreas "afectadas por" las instalaciones del gobierno nacional, fondos federales construyen y mantienen edificios escolares y contribuyen al apoyo general escolar. La ayuda federal prepara profesores de educación superior en ciencias, matemáticas y lenguas extranjeras; aporta equipo y libros para instrucción en estos campos; hace posible los programas de examen y guía para la identificación de estudiantes superiores; y se le puede emplear en general para fortalecer los departamentos estatales de educación. Todos estos se iniciaron antes de que se aprobara la legislación reciente para aumentar más aún la participación del gobierno nacional en la educación.

Todo esto apenas insinúa los diversos modos en que todos los niveles de gobierno en los Estados Unidos participan en la función educativa. No considera las relaciones políticas entre los dirigentes de ciudades, condados, el estado, la nación y el distrito escolar que básicamente establecen el nivel de apoyo que reciben las escuelas; tampoco toma en cuenta los nexos profesionales informales entre maestros, administradores y otros especialistas, nexos que superan todos los límites gubernamentales y de los cuales surge una buena parte de las nuevas ideas y los nuevos programas. Una descripción completa de la participación intergubernamental en la educación también tendría.que considerar

cómo se ve afectado el trabajo del distrito escolar por la mezcla de programas privados, cuasiprivados, municipales, estatales o financiados federalmente y las instituciones que ofrecen educación más allá del nivel medio en los Estados Unidos. Y sin embargo, el punto general es claro: la educación elemental y media no es sólo función de los distritos escolares locales. No es evidente que sea responsabilidad de una índole o de un cierto "nivel" del gobierno. Antes bien, la educación se ofrece por los esfuerzos conjuntos de muchos gobiernos. Y lo que puede decirse del "claro caso" de la educación también puede decirse virtualmente de todas las funciones que desempeñan los gobiernos de los Estados Unidos.

Muchos gobiernos traslapados que participan en muchas funciones traslapadas producen otros atributos del caótico sistema estadunidense. Las áreas de gobierno a menudo no corresponden a los problemas de gobierno. Para ofrecer instalaciones adecuadas y un control al transporte automovilístico, una gran ciudad tendrá que tratar literalmente con centenares de otros gobiernos. Esta falta de congruencia entre el área y la función complica el problema del funcionario; y más aún el del ciudadano. ¿Adónde irá y a quién culpará si las autopistas se atiborran de automóviles y el aire se contamina con sus escapes? ¿Qué hará si el agua sabe mal? La compran a otra ciudad, corre en tuberías abiertas por otras seis, es filtrada y recibe cloro de su propia municipalidad y es afectada por los sistemas de desagüe de varias docenas de gobiernos, así como por las fosas sépticas de varios miles de casas en zonas no incorporadas. ¿Cómo empieza el ciudadano, si quiere hacer algo para ayudar a su barriada que está deteriorándose? La limpieza de los barrios bajos incluye tres conjuntos de leyes -locales, estatales y federales- y tal vez media docena de oficinas administrativas separadas, cada una con su propio cuerpo de regulaciones. Los puntos de influencia y los centros de decisión son difusos y oscuros. Las más de las veces, los ciudadanos no conocen el nombre de los funcionarios que eligen, ni pueden describir las responsabilidades de los gobiernos a los que sirven ¿Cómo puede el ciudadano tener siquiera esperanzas de que atiendan sus deseos?

El caos de estructura y de función puede rivalizar con el caos del. proceso político. Los partidos políticos desempeñan un papel clave, como lo mostraremos más adelante, pero es un papel diferente casi en todos aspectos de lo que, ya por tradición, se supone que desempeñan los partidos políticos. Los procedimientos para elegir candidatos privan

las más de las veces al votante de una lección genuina. Los programas de los partidos son frases para la elección, no declaraciones de programas. Los procedimientos legislativos son complejos, y no se les da publicidad. En el plano administrativo, si es difícil saber qué gobierno hace qué, en los cuerpos legislativos -de localidades, estados y la nación- frecuentemente es imposible descubrir quién inicia, quién obstruye, quién está en favor o en contra de qué. Las funciones del liderazgo, aún en el gobierno nacional, por lo común están escindidas. La legislación y la administración proceden por el sistema de empujar, tironear, regatear y halagar. El comité legislativo y el grupo de interés económico compiten por la influencia en la administración, la cual a menudo habla por varias voces opuestas, con jefes de partido que ocupan un cargo o lo ocupaban, con jefes políticos locales y estatales y con asociaciones profesionales de todas clases. Las dos Cámaras del Congreso, encontraste con cualquier otra importante legislatura del mundo, compiten entre ellas por el poder, y los líderes de las Cámaras, aun cuando sean del mismo partido, a menudo adoptan bandos opuestos ante un asuntodado.

Para penetrar en esta selva y hacer que pese su influencia, el ciudadano vota, escribe a su congresista o une sus fuerzas a las de otros con objeto de promover lo que desea promover y, más característicamente, de oponerse a lo que desea oponerse. Como hombre de negocios, paga cuotas a la Asociación Nacional de Fabricantes; como padre de niños en edad escolar, contribuye con el Consejo Nacional de Ciudadanos por Mejores Escuelas; como asistente a la iglesia, mantiene la Asociación Nacional de Iglesias de Cristo. Con frecuencia, cuando estas organizaciones hablan expresan las propias opiniones del ciudadano; pero no siempre. Él se pone furioso, porque es humanitario, cuando "su" grupo de fabricantes se opone a una propuesta de ley ante el Congreso para extender el seguro social. Se siente traicionado porque cree en el control local de la educación cuando "su" comité sobre la educación favorece la ayuda federal para la construcción de escuelas. Se siente atemorizado, porque se opone a todo gobierno tetalitario, cuando un alto dignatario de "su" iglesia es acusado por un senador de estar propagando el comunismo. Los grupos de interés del ciudadano pueden no representar sus intereses, así como su congresista puede parecer que no representa ningún interés, salvo el que tenga en su propia reelección.

Esta visión del caos en el gobierno no es de desesperación. El sistema

de gobierno estadunidense pasa virtualmente por encima de todos los lemas de responsabilidad legislativa y de eficiencia administrativa. Siempre parece estar despilfarrando mano de obra y dinero. A veces, amenaza la democracia misma para mantenerla tal como fue establecida. Pero funciona, funciona -y a veces, bellamente-o

El gobierno mediante caos y *cooperación*

Lord Bryce comentó las "relaciones de trabajo" de los gobiernos nacional y estatales con las siguientes palabras:

> El rasgo característico y el interés especial de la Unión es que nos muestra dos gobiernos que cubren el mismo terreno, y que sin embargo son distintos y separados en su acción. Es como una gran fábrica en que dos conjuntos de máquinas están funcionando; al girar sus ruedas al parecer se entremezclan, sus bandas se cruzan unas con otras y sin embargo, cada una está haciendo su propio trabajo sin tocar ni obstaculizar a las demás,"

Las obras clásicas a veces son responsables de errores clásicos. En el capítulo n veremos que Lord Bryce estaba errado -aun en el periodo de sus propias observaciones- al decir que el gobierno federal y los estatales están "haciendo su propio trabajo sin tocar u obstaculizar" a los demás. Capítulos posteriores demostrarán cuán falaz es esta descripción en el escenario estadunidense contemporáneo. Y sin embargo, no puede decirse que ese error haya sido o sea generalmente reconocido. Durante los años mismos en que Bryce estuvo en los Estados Unidos, la Suprema Corte declaró:

> Dentro de los limites territoriales de cada estado, hay dos gobiernos, limitados en su esfera de acción pero independientes entre sí, y supremos dentro de sus respectivas esferas. Cada uno tiene sus departamentos separados, cada uno tiene sus leyes distintas y cada uno tiene sus propios tribunales para ponerlas en vigor. Ningún gobierno puede inmiscuirse en la jurisdicción del otro o autorizar ninguna interferencia de sus funcionarios judiciales en la acción del otro.?

1 James Bryee, *The American Commomoealth,* vol. 1, Nueva York, Macmíllan, 1916, p.318.

2 *Tarble's Case,* 13 Wall. 397, 1871.

Este equívoco persiste hasta el día de hoy. Con frecuencia se elogia, de dientes para afuera, el alto grado de colaboración entre las unidades de gobierno del sistema estadunidense. Y hay unos cuantos estudiosos que han explicado algunos aspectos de la pauta de colaboración.[3] Pero la visión general es la visión del pastel de tres pisos del gobierno en que las instituciones y funciones de cada "piso", son consideradas por separado.

De hecho, el sistema estadunidense de gobierno, tal como opera, no es un pastel de pisos. No hay tres pisos de gobierno separados por una sustancia pegajosa ni por ninguna otra cosa. Como opera, es un "pastel mosaico", o lo que los ingleses llaman un pastel arcoiris [o sopa inglesa]. Ninguna actividad importante de gobierno en los Estados Unidos es de jurisdicción exclusiva de uno de los niveles, ni siquiera lo que podría considerarse como la más nacional de todas las funciones nacionales, como las relaciones exteriores; ni siquiera la más local de las funciones locales, como la protección policiaca y la conservación de los parques.

Si usted hace la pregunta "¿quién hace qué?", la respuesta tendrá dos partes. Una es que los funcionarios de todos los "niveles" lo hacen todo, en conjunto. La segunda es que, cuando un nivel es más importantes en una actividad determinada, el otro hace sentir su *influencia políticamente* (aquí se oye con la mayor fuerza la voz de las unidades periféricas de poder) o por medio de *dinero* (aquí, la opinión central es la más influyente) o por medio de *asociaciones profesionales.*

Se puede ilustrar fácilmente la actual participación de funciones en el campo de la beneficencia pública. Ahí, en conjunto los gobiernos nacional, estatales y locales administran los programas de asistencia pública; el gobierno nacional administra por sí solo el antiguo programa de seguros conocido como "seguro social"; el gobierno nacional y los estados (sin los gobiernos locales, pero con ayuda de grupos locales de negocios) administran la seguridad en el empleo; los gobiernos estatales y locales

3 Por ejemplo, WUliam Anderson, *The Nation and the States, Rivals or Partners?,* Minneapolís, University of Minnesota Press, 1955; la serie de monograflas *lniergooemmen tal Relations in tire United States as Observed in Minnesota,* compilada por WUliam Anderson y Edward W. Weidner y publicada por la University of Minnesota Press; Henry M. Hart, Jr., y Herbert Wechsler, *!he Federal Courts and the Federal System,* BrookIyn, Foundation Press, 1953. Una importante obra temprana, limitada a describir "algunos de los modos en que los gobiernos federal y estatales han cooperado, y cuán efectiva ha sido su actividad conjunta", es la de Jane Perry dark, The *Riseo Ja New Federalism,* Nueva York, Columbia University Press, 1938.

(sin el gobierno nacional) se encargan de la asistencia en general; y para completar el círculo de combinaciones posibles, las tres ramas del gobierno en conjunto administran los servicios de beneficencia infantil.

Éste es sólo el cuadro formal. Los aspectos informales de administración de beneficencia ejemplifican la segunda parte de la respuesta. Hasta en los programas de asistencia general, donde los estados y las localidades formalmente tienen jurisdicción exclusiva, las normas de conducta profesional del gobierno nacional son de mucha influencia y cada vez mayor. Hasta en un campo de beneficencia de supuesto interés exclusivo federal -por ejemplo, la atención a los hospitales para veteranos militares-, los estados y las localidades ejercen un poder de control sobre muchas decisiones fundamentales. Por ejemplo, pueden hacer difícil -en algunos casos imposible- que el gobierno nacional cierre un hospital o lo traslade de un lugar a otro.

El hecho de que un conjunto de funcionarios reciba paga de la tesorería nacional, otro de fondos de los estados y un tercero de presupuestos locales, es el aspecto menos importante del asunto. Si examinamos minuciosamente el camino de los pagos, se vuelve a ver claro un interés común. Todos los niveles reciben impuestos de las mismas personas. Y el gobierno que cobra los impuestos frecuentemente no paga al funcionario; por ejemplo, las transferencias intergubernamentales suman una muy pequeña fracción de los gastos de beneficencia estatales y locales. Consideremos al funcionario de sanidad, llamado el "sanitario", de un condado rural en un estado fronterizo. Él encarna toda la idea del "pastel mosaico" del gobierno. El sanitario es nombrado por el estado de acuerdo con normas de mérito establecidas por el gobierno federal. Su salario base procede de fondos estatales y federales; el condado le da una oficina y cosas agradables para ella y paga una parte de sus gastos, y la ciudad más grande del condado también colabora en su salario y su cargo, por virtud de haber sido nombrado inspector de plomería de la ciudad. Es imposible, de un momento a otro, decir en funciones de qué gobierno actúa el sanitario. Su trabajo de inspeccionar la pureza de los alimentos lo efectúa de acuerdo con normas federales; pero estará aplicando leyes estatales cuando inspeccione ciertos artículos que no están en el comercio interestatal; y, un tanto perversamente, también actúa bajo la autoridad del estado cuando inspecciona la leche que llega al condado desde las zonas productoras del otro lado de los límites estatales. Es un funcionario federal cuando inspecciona drogas enviadas desde un estado ve-

cino; un funcionario federal estatal cuando distribuya suero para inmunizar contra la tifoidea; un funcionario estatal cuando aplica normas de higiene industrial; un funcionario estatal local cuando inspecciona el abasto de agua de la ciudad; y (para completar el círculo), un funcionario local cuando insiste en que los carniceros de la ciudad adopten métodos más higiénicos al disponer de sus desechos. Pero no puede pensar, ni piensa, que esté actuando en estas capacidades tan diversas. Todos los asuntos del condado tocantes a la salud pública y la sanidad los considera su esfera de acción. Pagado en gran parte con fondos federales, no le parece extraño asistir a reuniones del ayuntamiento para dar su opinión de experto en cuestiones que van desde manzanas podridas hasta el combate a la rabia. Hasta recibe nombramiento de miembro de las fuerzas policiacas de la ciudad y del condado.

El caso del sanitario es un caso extremo, pero representa con exactitud un aspecto importante de toda la gama de las actividades gubernamentales de los Estados Unidos. Las funciones no están claramente separadas entre los muchos gobiernos; son funciones compartidas. Es difícil encontrar alguna actividad gubernamental que no incluya los tres llamados "niveles" del sistema federal. En la más local de las funciones locales -por ejemplo, la aplicación de la ley o la educación-, los gobiernos federal y estatal desempeñan papeles importantes. En lo que podría considerarse *a priori* como las actividades gubernamentales más puramente centrales -por ejemplo, las relaciones exteriores-, los gobiernos estatal y local tienen considerables responsabilidades, directa e indirectamente.

Los programas de subsidios federales son sólo el ejemplo más obvio de las funciones compartidas. También son los que más claramente muestran cómo esa participación sirve para dispersar los poderes gubernamentales. Los subsidios utilizan las mayores capacidades de reunir riqueza del gobierno central y establecen normas para toda la nación, y sin embargo van "en ayuda" de funciones efectuadas de acuerdo con leyes estatales, con considerable discrecionalidad estatal y local. La supervisión nacional de tales programas es, en gran parte, un proceso de acomodo mutuo. Importantes funcionarios estatales y locales, actuando por medio de sus organizaciones profesionales, son responsables en mucho de las normas mismas que los funcionarios nacionales tratan de persuadir de aceptar a todos los funcionarios estatales y locales.

Aun sin finanzas conjuntas, la colaboración federal-estatal-local es el

modo de acción característico. Se cuenta con expertos federales para ayudar en la construcción de una cárcel local (que después se podría emplear para albergar a presos federales), para mejorar un sistema local de purificación del agua, para acelerar la inspección de edificios, para aportar normas al personal estatal y local, para proteger a las amas de casa contra las básculas de carniceros poco escrupulosos, para impedir explosiones de gas o para crear un plan de uso del suelo. Por otra parte, estados y localidades asumen importantes responsabilidades formales en la creación de programas nacionales de energía atómica, defensa civil, regulación del comercio y protección de la pureza de alimentos y medicamentos; el peso político local siempre es un factor en la actuación, así sea de una oficina de correos o de un establecimiento militar. Desde los mataderos y la contabilidad, pasando por la zonificación y la administración de zoológicos, toda actividad gubernamental casi ciertamente incluirá la influencia, si no la administración en toda forma, de los tres planos del sistema federal.

Hemos visto así que las funciones de gobierno no están en capas limpiamente separadas; antes bien, todas se mezclan: son mosaicos, para usar el término de los panaderos. Y no están en ningún orden claro, son caóticas, según el término del reformador. A menos que veamos al sistema federal estadunidense desde esta perspectiva, perderemos de vista el hecho más importante de todos: en efecto, el sistema es un gobiemo que sirve a un pueblo común para un fin común.

XXVI. LAS ORGANIZACIONES DEL FUTURO*

WARREN BENNIS

RECIENTEMENTE, predije que en los próximos 25 a 50 años participaríamos en el fin de la burocracia tal como la conocemos, y en el surgimiento de nuevos sistemas sociales más apropiados a las exigencias de industrialización del siglo xx.[1] Esta predicción se basó en el principio evolutivo de que cada época desarrolla una forma organizativa apropiada a su genio, y que la forma prevaleciente de organización jerárquica piramidal conocida por los sociólogos como "burocracia", y por casi todos los hombres de negocios como "esa maldita burocracia", no se ajustaba a las realidades contemporáneas.

Veo ahora que mi predicción ya es una clara realidad, de modo que a la predicción se le adelantó la práctica.

Yo desearía poner en claro que por "burocracia" quiero dar a entender la estructura organizativa característica que coordina los asuntos de casi todas las organizaciones humanas que conocemos: industria, gobierno, universidad, laboratorios de investigación y desarrollo, el ejército, la religión, los voluntarios, etcétera.

La burocracia, tal como aquí me refiero a ella, es un invento social útil, perfeccionado durante la Revolución industrial para organizar y dirigir las actividades de la empresa de negocios. Max Weber, el sociólogo alemán que creó la teoría de la burocracia a comienzos de este siglo, la describió alguna vez como una máquina social.

El "modelo de máquina" burocrática se desarrolló como reacción

[1] "The Decline of Bureaucracy and Organizations of the Future". Discurso, por invitación, leído ante la División de Psicología Industrial y de Negocios, en la reunión de la Asociación Psicológica Estadunidense. Los Ángeles, 5 de septiembre de 1964.

contra la subyugación personal, el nepotismo, la crueldad y los juicios caprichosos y subjetivos que a menudo pasaban por ser prácticas empresariales en los primeros días de la Revolución industrial. La burocracia surgió de la necesidad de mayores predecibilidad, orden y precisión. Fue una organización idealmente adaptada a los valores y las demandas del Imperio victoriano. y así corno la burocracia surgió corno respuesta creadora a una época radicalmente nueva, así hoy están surgiendo ante nuestros ojos nuevas formas de organización.

Empezaré por tratar de mostrar por qué las condiciones de nuestro moderno mundo industrializado traerán consigo el declinar de la burocracia e impondrán una reconsideración de nuevas estructuras organizativas. Luego sugeriré un modelo aproximado para la organización del futuro. Por último, mostraré las nuevas tareas y desafíos para la preparación y el desarrollo del administrador.

¿POR QUÉ ES VULNERABLE LA BUROCRACIA?

Existen al menos cuatro amenazas importantes para la burocracia. La primera es humana, básicamente psicológica, a la que volveré después, mientras que las otras tres brotan de extraordinarios cambios habidos en nuestro medio. Las tres últimas son 1) un cambio rápido e inesperado; 2) un crecimiento de tamaño, en que el volumen de las actividades tradicionales de la organización no basta ya para sostener el crecimiento, y 3) la complejidad de la tecnología moderna, en que se requiere una integración de actividades y personas de competencias muy diversas y sumamente especializadas.?

Puede ser útil examinar hasta qué punto existen estas condiciones *ahora mismo.*

El cambio rápido e inesperado

Acaso baste citar, sencillamente, la explosión del conocimiento y de la población. Sin embargo, resultan más reveladoras las estadísticasque demuestran estos hechos:

2 A.H. Rubenstein y C. Haberstroh, *Sóme Theories of Organization* (edición revisada), Homewood-Iíl..Irwín-Dorsey,1966.

* Nuestra productividad por hora-hombre se duplica ahora casi cada 20 años y no cada 40 años, como ocurría antes de la segunda Guerra Mundial.
* Tan sólo el gobierno federal gastó 16 000 000 de dólares en actividades de investigación y desarrollo en 1965, y habrá gastado 35 000 000 en 1980.
* El periodo transcurrido entre un descubrimiento técnico y.el reconocimiento de sus usos comerciales era de 30 años antes de la primera Guerra Mundial, de 16 años entre las guerras, y de sólo nueve años desde la segunda Guerra Mundial.
* En 1946, solamente 30 ciudades del mundo tenían poblaciones de más de un millón. Hoy son 80. En 1930, había 40 personas por cada milla cuadrada de la superficie de la tierra; hoy hay 63, y para el año 2000 se espera que sean 142.

El crecimiento en tamaño

No sólo hay más organizaciones sino que se han vuelto más complejas y más internacionales. Empresas como Standard Gil de Nueva Jersey (con 57 afiliadas en el extranjero), Socony Mobil, National Cash Register, Singer, Burroughs, y Colgate-Palmolive logran más de la mitad de sus ingresos o de sus ganancias de ventas en el extranjero. Una larga lista de otras, como Eastman Kodak, Pfizer, Caterpillar Tractor, International Harvester, Corn Products y Minnesota Mining and Manufacturing hacen de 30 a 50% de sus ventas en el extranjero.' Las ventas de General Motors no sólo son nueve veces las de Volkswagen, sino que también son mayores que el producto nacional bruto de los Países Bajos y de más de otros 100 países. Si hemos visto ponerse el sol en el Imperio británico, transcurrirá largo tiempo antes de que se ponga sobre los imperios de General Motors, m, Royal Dutchj Shell y Unilever.

[3] Richard J. Barber, "American Business Goes Global", en The *New Repllblic,* 30 de abril de 1966, pp. 14-18.

Las actividades actuales exigen personas de competencias muy diversas y sumamente especializadas

Se pueden mostrar muchos ejemplos espectaculares de estudios de los mercados de trabajo y de la movilidad laboral. En algún punto de la década anterior, los Estados Unidos pasaron a ser la primera nación de la tierra en emplear más personas en *ocupaciones de servicio* que en la producción de artículos tangibles. Ejemplos de esta corriente son:

* En el campo de la educación, el *aumento* del empleo entre 1950 y 1960 fue mayor que el número total de empleados en las industrias del acero, el cobre y el aluminio.
* En el campo de la salud, el *aumento* del empleo entre 1950 Y 1960 fue mayor que el número total de empleados en la fabricación de automóviles en esos dos años.
* En las empresas financieras, el *aumento* del empleo entre 1950 y 1960 fue mayor que el empleo total en la minería en 1960.[4]

Cambio rápido, crecimiento apresurado y aumento de los especialistas: con estas tres condiciones logísticas esperaríamos que la burocracia entrara en decadencia.

CAMBIO DE LA CONDUCTA EMPRESARIAL

Antes he mencionado un cuarto factor que parecía seguir a los otros, aun cuando su exacta magnitud, naturaleza y antecedentes parezcan más oscuros y turbios debido a la relativa dificultad de asignarles cifras. Este factor surge de la observación personal de que en la década pasada hubo un cambio fundamental en la filosofía básica subyacente en la conducta empresarial. Este cambio de filosofía se reflejó sobre todo en:

* Un nuevo concepto del *hombre*, basado en un mayor conocimiento de sus necesidades complejas y cambiantes, que ha venido a remplazar a la idea sobresimplificada e inocente del hombre.

[4] Victor R. Fuchs, "The First Service Economy", en *ThePlIblic Interest*, invierno de 1966, pp. 7-17.

CUADRO 1. *Problemas humanos a los que se enfrentan las organizaciones contemporáneas*

Problema	*Soluciones burocráticas*	*Condiciones nuevas del siglo xx*
Integración. El problema de cómo integrar necesidades individuales y metas organizativas.	No hay solución porque no hay problema. La individualidad sumamente simplificada, considerada como instrumento pasivo. No se toma en cuenta la tensión entre "funcionalidad" y función.	Nacimiento de las ciencias humanas y comprensión de la complejidad del hombre. Aspiraciones crecientes. *Ethos* democrático humanístico.
Influencia social. El problema de la distríbución del poder y las fuentes de poder y autoridad.	Dependencia explícita en el poder racional jurídico, pero uso implícito del poder coercitivo. En todo caso/ un complejo confuso/ ambiguo y cambiante de competencia, coerci6n y c6digo legal.	Separación de la administraci6n y la propiedad. Surgimiento de los sindicatos y la educación en general. Efectos negativos no intencionales del gobierno autoritario.
Colaboración. El problema de producir mecanismos para el control de conflictos.	La "regla de la jerarquía" para resolver conflictos entre las filas y la "regla de la coordinación" para resolver el conflicto entre grupos horizontales. "Lealtad".	Especialización y profesionalización y mayor necesidad de interdependencia. El liderazgo es demasiado complejo para el gobierno de un solo hombre u omnisciencia.
Adaptación. El problema de responder debidamente a los cambios producidos por el medio.	Un medio estable, sencillo y predecible; rutina de las tareas. La adaptación al cambio ocurre en formas azarosas y adventicias. Abundan las consecuencias no previstas.	Medio externo de la empresa más "turbulento", menos predecible. Ritmo sin precedentes de cambio tecnológico.
Revitalización. El problema del crecimiento y la decadencia	Se supone que el futuro será cierto y básicamente similar, si no más, al pasado.	Rápidos cambios de tecnología, tareas, mano de obra, materias primas, normas y valores de la sociedad, metas de la empresa y la sociedad hacen imperativa una constante atención al proceso de revisión.

* Un nuevo concepto de *poder*, basado en la colaboración y la razón, que remplaza al modelo basado en la coerción y la amenaza.
* Un nuevo concepto de los *valores organizacionales*, basado en ideales democráticos humanísticos, que viene a remplazar al sistema de burocracia mecanicista y despersonalizada.

Estas transformaciones de hombre, poder y valores han obtenido gran aceptación intelectual en las esferas empresariales. Han fomentado muchas revaluaciones en gran cantidad de organizaciones. Se les ha empleado como base de la formulación de políticas en muchas grandes organizaciones en gran escala. Es evidente que esta filosofía no es compatible con las prácticas burocráticas.

La causa principal de este cambio de la filosofía empresarial no viene de la cultura libresca, sino del propio empresario. Muchos científicos conductuales, como McGregor o Likert, han preparado y articulado -y hasta legitimado- lo que los empresarios sólo habían comprendido a medias. Estoy convencido de que el éxito de *The Human Side of Enterprise* de McGregor se basó en una rara empatía con un vasto público de empresarios que estaban dispuestos a aceptar una alternativa a la concepción mecanicista de la autoridad (véase el cuadro 1). Preveía una vívida utopía de relaciones humanas más auténticas de lo que permitía la mayor parte de las prácticas organizacionales. Además, yo sospecho que el deseo de relacionarse tiene poco que ver con el motivo de lucro *per se*, aunque a menudo se le racionaliza como si así fuera[5] El verdadero impulso de estos cambios se debe a necesidades poderosas, no sólo de humanizar la organización, sino de utilizarla como un crisol del desarrollo y el crecimiento personal para la autorrealización.[6]

PROBLEMAS CENTRALES DE LA ORGANIZACIÓN

Como resultado de estos cambios que afectan a las organizaciones del futuro, están surgiendo nuevos problemas y tareas. Pueden dividirse,

[5] Chris Argyris, *Interpersonal Competence and Organizational Effectiveness*, Homewood, Ill., Irwin-Dorsey, 1962

[6] *The Varieties of Religious Experience*, Nueva York, The Modern Library, Random House, 1902, pp. 475-476.

creo, en cinco categorías principales, las que considero como las tareas básicas a las que se enfrentarán las organizaciones del futuro.

i). La *integración* abarca toda la gama de cuestiones que tienen que ver con los incentivos, las recompensas y la motivación del individuo y cómo la organización logra o no adaptarse a estas necesidades. En otras palabras, es la proporción entre las necesidades individuales y las demandas organizativas la que crea la transacción más satisfactoria para ambas. El problema de la *integración* surge de nuestra *sociedad consensual*, donde los apegos personales desempeñan una gran parte, donde el individuo es apreciado, donde hay una preocupación por su bienestar y no sólo en el sentido de la higiene que pudiera tener un veterinario, sino como personalidad moral e integrada.

ii) El problema de la *influencia social* es, esencialmente, el problema del poder y de cómo se distribuye. Es una cuestión compleja y llena de controversias, en parte por causa de un componente ético y en parte porque los estudios de liderazgo y de distribución del poder se pueden interpretar de muchas maneras, y casisiempre en formas que coinciden con las propias preferencias (incluyendo una inclinación cultural hacia la democracia).

Hay que reconsiderar seriamente el problema del poder por causa de los dramáticos cambios de situación que han hecho que la posibilidad del gobierno de un solo hombre o del "gran hombre", no sólo necesariamente sea "mala", sino también ímpráctica. Me estoy refiriendo a los cambios de función de la parte superior de la administración Hace más de 12 años, Peter Drucker enumeró 41 responsabilidades principales del jefe del Ejecutivo, y declaró que "90% de las dificultades que estamos teniendo con su labor están arraigadas en nuestra superstición del jefe como un solo hombre".[7] El ensanchamiento de la base productiva de la industria, el impacto de la nueva tecnología y el alcance de lasoperaciones internacionales hacen que el dominio de un solo hombre sea anticuado, si no ya caduco.

iii) El problema de la *colaboración* surge de los mismos procesos sociales de conflictos y estereotipos, y de las fuerzas centrífugas que dividen a naciones y comunidades. También ellos emplean mecanismos furtivos, a menudo inútiles, que siempre obstaculizan la resolución de con-

7 D. Ron Daniel, "Team at the Top", en *Harvard Business Review*, marzo-abril de 1965, pp. 74-82.

flictos: evitar o suprimir, aniquilar a la parte más débil, compromisos estériles y colusiones y coaliciones inestables. En particular cuando las organizaciones se vuelven más complejas, se fragmentan y dividen, formando patrones tribales y códigos simbólicos que a menudo entran en acción para excluir a otros (por ejemplo, secretos o una jerga nociva) yen ocasiones, explotan diferencias para la armonía interna (y siempre frágil). De hecho, algunas grandes organizaciones sólo se pueden comprender mediante un análisis de sus cábalas, camarillas y satélites, en que una aventura en adyacentes esferas de interés se emprende al abrigo de las tinieblas y el temor a una emboscada. El conflicto disfuncional intergrupal es tan fácilmente estimulado que puede uno preguntarse si estará arraigado en nuestra herencia arcaica, cuando el hombre luchaba por su propio territorio con un código simbólico imperfecto y una conciencia naciente. En sus experimentos, Robert L. Blake ha mostrado lo fácil que es causar un conflicto y lo difícil que es contenerlo," Tómese dos grupos de personas que nunca habían estado unidas, y déseles una tarea que será evaluada por un jurado imparcial. En menos de una hora, cada grupo se habrá convertido en una banda muy unida, con todos los síntomas de un "grupo interior". Considerarán su producto como una "obra maestra" y al otro grupo, si acaso, como algo "común". El "otro" se vuelve el "enemigo"; "nosotros somos buenos, ellos son malos; nosotros tenemos razón, ellos no".[9]

[aap Rabbie, al efectuar experimentos sobre los antecedentes del conflicto intergrupal en la Universidad de Utrecht, quedó asombrado al ver la facilidad con que se desarrollaban los conflictos y estereotipos.P Hizo entrar en el aula experimental a dos grupos y distribuyó marbetes verdes con sus nombres y plumas verdes a un grupo, al que llamó "grupo verde". Luego distribuyó plumas y marbetes rojos al otro grupo, el "grupo rojo". Los grupos no compiten; ni siquiera interactúan. Están a la vista uno del otro sólo por pocos minutos, mientras llenan en silencio un cuestionario. Se necesitaron sólo 10 minutos para activar el temor y la actitud defensiva.

En un ensayo reciente sobre conducta animal, Erikson creó la idea de

8 Robert R. Blake, Herbert A Shepard y Jane S. Mouton, *Managing Intergroup ConJlict in Indllstry*, Houston, Gulf Publishing, 1964.

9 Carl Rogers, "Dealing with Psychological Tensions", en /011 *malo/AppliedBenaoiora! Sciences*, eaero-marzc de 1965, pp. 6-24.

10 Comunicación personal, enero de 1966.

las "pseudoespeeies".[11] Las pseudoespecies actúan como si fueran especies separadas, creadas desde el comienzo de los tiempos por una intención sobrenatural. Afirma:

> El hombre ha evolucionado (por cualquier tipo de evolución y por cualesquiera razones adaptativas) en pseudoespecies, es decir, tribus, clanes, clases, etc. Así, cada uno desarrolla no sólo un *sentido distinto de identidad,* sino también una convicción de albergar *la* identidad humana, fortificada contra pseudoespecies por prejuicios que las marcan como extraespecíficos y adversos al esfuerzo humano "auténtico". Pero paradójicamente, el hombre recién nacido (para emplear el término de Emst Mayr) es una criatura generalista, que podría encajar en cualquier número de pseudoespecies y que, por tanto, debe "especializarse" durante una prolongada niñez.

En las organizaciones modernas abundan las pseudoespecies, bandas de especialistas que se mantienen unidas por la ilusión de una identidad única y con una tendencia a ver con desconfianza y sospecha a todas las demás pseudoespecies. Se tienen que descubrir modos para producir generalistas y diplomáticos, y deberemos encontrar medios más eficaces de manejar el inevitable conflicto y minimizar el pseudoconflicto. Esto no es decir que los conflictos siempre sean evitables y disfuncionales. Algunos tipos de conflicto pueden conducir a fines productivos y creadores.

iv) El problema de la *adaptación* es causado por nuestro medio turbulento. La estructura piramidal de la burocracia, en que el poder se concentró en la cúspide, pareció perfecta para "dirigir un ferrocarril". E indudablemente, para las tareas rutinizadas del siglo XIX y comienzos del siglo :XX, la burocracia era y sigue siendo una disposición social eminentemente apropiada. Sin embargo, en lugar de un medio plácido y predecible hoy predomina uno dinámico e incierto, en que hay una creciente interdependencia entre las facetas económicas y las otras facetas de la sociedad.

v) Por último, el problema de la *revitalización.* Como dice Alfred North Whitehead: "El arte de la sociedad libre consiste, primero, en el mantenimiento del código simbólico y, segundo, en la revisión sin temor [...) Las sociedades que no pueden combinar la reverencia a sus símbolos con la libertad de revisión acabarán por caer en decadencia".

[11] Erik Erikson, "Ontogeny of Ritualization". Ensayo leído ante la Real Sociedad en junio de 1965.

Crecimiento y decadencia surgen como condiciones penúltimas de la sociedad contemporánea. Las organizaciones, así como las sociedades, deberán preocuparse por aquellas estructuras sociales que engendran la vitalidad, la flexibilidad y una "falta de temor a la revisión".

He introducido el término "revitalización" para abarcar todos los mecanismos sociales que se estancan y que se regeneran con el proceso de este ciclo. Los elementos de la revitalización son:

* La capacidad de aprender de la experiencia y de codificar, almacenar y recuperar el conocimiento pertinente.
* La capacidad de "aprender cómo aprender", es decir, crear metodologías para mejorar el proceso de aprendizaje.
* La capacidad de adquirir y de aplicar mecanismos de retroalimentación en el desempeño, de desarrollar una "orientación de procesos", en suma, de ser autoanalítico.
* La capacidad de dirigir el propio destino.

Estas cualidades tienen mucho en común con lo que John Gardner llama "autorrenovación". Para la organización, significa poner atención consciente en su propia evolución. Sin metodología planeada y dirección explícita, la empresa no realizará todo su potencial.

La integración, la distribución del poder, la colaboración, la adaptación y *la revitalización son los principales problemas humanos de los próximos* 25 *años. Cómo las organizaciones se enfrenten a estas tareas* y *las resuelvan determinará indudablemente la viabilidad* y *el crecimiento de la empresa.*

LAS ORGANIZACIONES DEL FUTURO[12]

Con este trasfondo, deseo plantear algunas de las condiciones que determinarán la vida de las organizaciones en los dos o tres decenios siguientes:

El medio

El rápido cambio tecnológico y la diversificación conducirán a una interpenetración del gobierno con las empresas.

12 Adaptado de mi articulo anterior, "Behond Bureaucracy", en *Trans-Action;* julio-agosto de 1965.

Las asociaciones entre gobierno y empresas serán comunes. La economía será verdaderamente mixta. Dada la inmensidad y gasto de los proyectos, habrá menos unidades idénticas que compitan por los mismos compradores y vendedores.

Las organizaciones se volverán más ínterdependientes.

Las cuatro características principales del ambiente son:

* Interdependencia, más que competencia.
* Turbulencia e incertidumbre, en lugar de disposición y certidumbre.
* Empresas en gran escala, y no en pequeña.
* Empresas complejas y multinacionales, en lugar de sencillas y nacionales.

Características de la población

La característica más distintiva de nuestra sociedad es, y cada vez lo será más, la educación. En un periodo de 15 años, dos tercios de nuestra población de las áreas metropolitanas habrá asistido a la universidad. La educación para adultos está creciendo con mayor rapidez aún, probablemente por la tasa de caducidad profesional. El informe de Killian mostró que el ingeniero promedio necesitaba más preparación, sólo 10 años después de haber obtenido su título. Se volverá casi de rutina que el médico, el ingeniero y el ejecutivo experimentados vuelvan a la escuela para recibir preparación avanzada cada dos o tres años. Unas 50 universidades, además de una.docena de grandes empresas, ofrecen cursos empresariales avanzados para hombres. de éxito en las filas medianas y altas de las empresas. Antes de la segunda Guerra Mundial sólo existían dos de tales programas, ambos nuevos y ambos con dificultades para conseguir estudiantes.

Toda esta educación no sólo es "buena", sino que es necesaria. Como lo señaló recientemente el secretario del Trabajo Wirtz, las computadoras pueden encargarse del trabajo de la mayoría de los graduados de *high school*, en forma más barata y eficiente. Hace 50 años, la educación era vista como "no trabajo", y los intelectuales que hubiera en la nómina se consideraban un "lujo". Hoy, la supervivencia misma de la empresa *depende* de la explotación eficaz del poder de su cerebro.

Otra.característica de la población que aumentará nuestra comprensión de las organizaciones del futuro es la creciente movilidad laboral.

La facilidad de transporte, junto con las necesidades de un medio dinámico, han modificado drásticamente la idea de "poseer" un trabajo o de "echar raíces". Ya 20% de nuestra población cambia su domicilio postal al menos una vez al año.

Valores laborales

El cada vez más alto nivel de educación y de movilidad cambiará los valores que asignemos al trabajo. La gente se comprometerá más intelectualmente con sus carreras *profesionales,* y probablemente requerirá mayor participación y autonomía.

Asimismo, la gente se volverá más "dirigida hacia los demás", observando sus normas y los valores de su medio inmediato, y no de la tradición. Tenderemos a depender más de las disposiciones sociales temporales.[13] Tenderemos a tener relaciones más que parientes.

Tareas y metas

Las tareas de la organización serán más técnicas, complicadas y no programadas. Dependerán más del intelecto que del músculo. Y serán demasiado complicadas para que una sola persona las comprenda, para no decir siquiera las controle. Esencialmente, exigirán la colaboración de especialistas en un proyecto o en una forma de organización en equipo.

Habrá una complicación de metas. La empresa se preocupará cada vez más por su capacidad adaptativa o innovadora y creadora. Además, habrá que especificar los metaobjetivos; es decir, supraobjetivos que moldearán y echarán los fundamentos de la estructura de objetivos. Por ejemplo, un metaobjetivo podría ser un sistema para detectar los objetivos nuevos y cambiantes; otro podría ser un sistema para decidir las prioridades entre objetivos.

Por último, podrán esperarse mayores conflictos y contradicciones de las diversas normas de eficiencia de las organizaciones. Una ra-

[13] "On Temporary Systems", en M. B. Miles (comp.), *Innovation in Education,* Nueva York, Bureau oE Publications, Teachers College, Columbia University, 1964, pp. 437-490.

zón de ello es que los profesionales tienden a identificarse más con las metas de su profesión que con las de su patrón inmediato. Los profesores universitarios pueden ponerse como ejemplo. Dentro de la universidad puede haber un conflicto entre enseñanza e investigación A menudo, la mayor parte del ingreso de un profesor procede de fuentes externas, como fundaciones y trabajo de asesoría. No suelen ser buenos "hombres de empresa", porque dividen su lealtad entre sus valores profesionales y los objetivos de la organización.

La organización

La estructura social de las organizaciones del futuro tendrá algunas características únicas. La palabra clave será "temporal"; habrá *sistemas temporales* adaptativos y en rápido cambio. Éstas serán las "fuerzas de trabajo" organizadas en tomo de los problemas que deban resolver los grupos de casi desconocidos que representan un conjunto diverso de capacidades profesionales. Los grupos estarán dispuestos según un modelo orgánico, más que mecánico; evolucionarán como respuesta a un problema y no a expectativas programadas de sus roles. Así, el "ejecutivo" se convierte en un coordinador o "lazo de unión" entre varias fuerzas de trabajo. Deberá ser un hombre que pueda hablar los diversos lenguajes de la investigación con capacidad para transmitir información y para mediar entre grupos. Se evaluará a la gente no verticalmente según su posición y su estatus, sino en forma flexible y funcional, de acuerdo con la capacidad y la preparación profesional. Los organigramas consistirán en grupos de proyectos y no en grupos funcionales. Esta tendencia ya es visible hoy en las industrias aeroespacial y de la construcción, así como en muchas empresas profesionales y de consulta.

Los sistemas adaptativos, de solución de problemas, temporales, de diversos especialistas, unidos por especialistas en coordinación y evaluación de tareas en un flujo orgánico: tal es la forma de la organización que gradualmente remplazará a la burocracia que conocemos. Como no se me ocurre ninguna frase atractiva, la llamaré estructura orgánico-adaptativa.

Motivación

La estructura orgánico-adaptativa debería intensificar la motivación y con ello la eficiencia, porque aumenta las satisfacciones intrínsecas a la tarea. Existe una armonía entre la necesidad que tiene la persona educada de tareas significativas, satisfactorias y creadoras, y una estructura flexible en la organización.

Sin embargo, también habrá un compromiso reducido con los grupos de trabajo, pues, como ya lo he dicho, serán estructuras transitorias. Yo predeciría que en el sistema orgánico-adaptativo las personas aprenderán a desarrollar relaciones rápidas e intensas en el trabajo y a soportar la pérdida de relaciones más duraderas. Por la intensificada ambigüedad de los papeles, habrá que dedicar tiempo al continuo redescubrimiento de la mezcla apropiada en las organizaciones.

Después de todo, la experiencia estadunidense de los vecinos de la frontera nos ha preparado para esto, por lo cual no considero que los "sistemas temporales" constituyan una gran variación. Estos "breves encuentros" no tienen que ser más superficiales que los largos y crónicos. He visto a demasiadas personas, algunas de las cuales durante muchos años ocuparon oficinas contiguas, no encontrarse nunca. Se miran unos a otros con la misma mirada ausente con que lo hacen lQS pasajeros en un autobús o un tranvía; quizá sólo son pasajeros esperando la llegada.

Los europeos suelen encontrar frustrante este aspecto de la vida en los Estados Unidos. Un expatriado alemán me habló de su desencanto de los "amistosos estadunidenses". En su primera fiesta en este país se encontró con una persona particularmente simpática, y ambos entablaron una animada conversación que se prolongó varias horas. Por último, tuvieron que separarse para volver a sus hogares, pero, como "hermanos del alma" no querían hacerlo. Pasearon juntos por la calle y caminaron en redondo en una helada noche de invierno, castañetéandoles los dientes y tomados del brazo. Por último, rígidos ya de frío, el estadunidense llamó a un taxi y se alejé haciendo un gesto con la mano. El europeo quedó asombrado. No conocía el nombre de su nuevo "amigo". Nunca volvió a verlo ni a saber de él. "Ésa es su amistad estadunidense", me dijo.

Ésa *es* la amistad estadunidense: intensa, espontánea, de participación total, impredecible en su duración e imposible de controlar. Son

corno *happenings,* simultáneamente 1/encendidos" y transitorios, y luego 1/apagados", y luego nuevas luces y nuevos *happenings.*

En la novela de Max Frisch No *soy Stiller,* una mujer suiza lo resume de esta manera: "Al parecer, todas estas personas francas y despreocupadas no esperan nada más de una relación humana. No había necesidad de que esta relación amistosa siguiera creciendo".[14]

NECESIDADES DE ENTRENAMIENTO PARA ORGANIZACIONES DEL FUTURO

¿Cuál será la mejor manera de planear las nuevas tendencias de organización que estoy previendo? ¿Y cómo pueden influir y dirigir este destino los directores de entrenamiento y desarrollo? Una cosa es clara: habrá una función totalmente nueva para el gerente de entrenamiento y desarrollo. Echemos una ojeada a algunos de los nuevos requerimientos.

Preparación para el cambio

El aspecto notable de nuestra generación es su compromiso con el cambio, tanto en pensamiento como en acción. ¿Pueden los gerentes de entrenamiento y desarrollo crear un proceso educativo que:

* Nos ayude a identificarnos con el proceso adaptativo, sin temor de perder nuestra identidad?
* ¿Aumente nuestra tolerancia a la ambigüedad, sin temor de perder el dominio intelectual?
* ¿Aumente nuestra capacidad de colaborar, sin temor de perder nuestra individualidad?
* ¿Desarrolle la disposición a participar en nuestra propia evolución social, mientras reconocernos fuerzas implacables?

Dicho de otra manera, me parece que *se nos debería preparar en una actitud hacia la investigación y la novedad y no hacia el contenido particular de un trabaj(1;la* preparación para el cambio significa desarrollar "hombres que aprendan".

[14] Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books, 1961, p. 244.

Asesoramiento de sistemas

Me parece que la administración (y los departamentos de personal) no se han enfrentado a la realidad de los *sistemas sociales.* Resulta embarazoso afirmar esto después de décadas de investigación que ya habían revelado el mismo punto. Hemos demostrado que la productividad puede ser modificada por las normas de grupo, que los efectos de la preparación se borran y se deterioran si sus objetivos no son compatibles con las metas del sistema social, que la cohesión del grupo es un motivador poderoso, que el conflicto intergrupal es un gran problema al que se enfrenta la organización moderna, que las personas toman muchas de sus claves de su grupo básico de trabajo, que la identificación con el grupo de trabajo resulta ser el único augurio confiable de la productividad, etc. Sin embargo, se pasan por alto con tal frecuencia estas pruebas que yo sólo puedo inferir que hay algo naturalmente preferible (casi un reflejo involuntario) en ubicar las fuentes de todos los problemas en el individuo, y en diagnosticar las situaciones como funciones de personas mal adaptadas, y no como síntomas de sistemas sociales que funcionan mal.

Si no se contiene este reflejo, podrá tener repercusiones graves. En estas nuevas organizaciones en que los papeles estarán cambiando constantemente y ciertamente serán ambiguos, en que los cambios de un subsistema afectarán a otros subsistemas, en que hay que coordinar e integrar actividades diversas y multinacionales, en que las personas desempeñan al mismo tiempo múltiples funciones y son miembros de diversos grupos (es endémico el conflicto de funciones), habrá que considerar un punto de vista de sistemas. Así como ya no es posible producir un cambio duradero en un "niño problema" sin tratar a toda la familia, ya no será posible influir sobre la conducta individual sin trabajar con su subsistema particular. Esto significa que nuestros gerentes de entrenamiento y de desarrollo del futuro deberán desempeñar las funciones de *asesores de sistemas.*

Cambio de motivación

El ritmo al cual los tipos profesionales-técnicos-empresariales ingresan en organizaciones es más intenso que el de ninguna otra categoría de empleos. Aunque no esté muy en claro lo que los motiva, sí se destacan dos factores importantes.

El primero es un poderoso afán por "hacerla" profesionalmente, ser respetados por los colegas de la profesión. La lealtad a la organización puede aumentar si favorece el desarrollo profesional. De este modo, el "buen lugar para trabajar" se asemejará a una escuela para supergraduados, abundante en colegas maduros e importantes, donde el empleado trabajará no sólo para satisfacer las exigencias de la organización sino, tal vez básicamente, las de su profesión.

Los otros factores incluyen la búsqueda de la autorrealización, de un desarrollo personal que acaso no esté relacionado con la tarea. Estoy consciente de que esta observación pone en entredicho cuatro siglos de arraigada ética protestante. Y no estoy seguro de cómo (y ni siquiera *si)* estas necesidades pueden ser satisfechas por una organización. Sin embargo, esperemos que las invenciones sociales satisfagan estos nuevos deseos. El entrenamiento deberá asumir mayor responsabilidad por las actitudes acerca de la educación continua, de modo que no se le considere "un retiro" ni un "taller de reparaciones", sino un aspecto natural e inevitable del trabajo. La idea de que la educación tiene un punto final y de que los adultos de alguna manera han "terminado", es ya caduca. La palabra "destripado" debiera redefinirse para que signifique alguien que *no ha regresado* a la escuela.

De cualquier manera que se resuelva el problema del desarrollo profesional y personal, es claro que se deberían reconstruir muchas de nuestras antiguas formas de incentivos, basadas en los escalones inferiores de la jerarquía de necesidades.

Socialización para adultos

Además de la educación continua, deberemos enfrentamos al problema de la continuada socialización, o las influencias institucionales que la sociedad aporta para crear buenos ciudadanos. En pocas palabras, esto significa una preparación en materia de valores, actitudes, ética y moral. Característicamente asignamos estas responsabilidades a la familia, la iglesia y las escuelas. Suponemos erróneamente que la socialización cesa cuando la persona llega a la edad adulta. Y por supuesto tememos a la socialización para adultos, como si implicara los peligros de una tardía enfermedad infantil, como-la tos ferina.

O, para ser más precisos, no vemos con malos ojos la socialización sino

el control consciente y responsable de ella. De hecho, nuestras organizaciones son vehículos de socialización magníficos, aunque no íntencíonales. Enseñan valores, inculcan ética, crean normas, dictan lo que es justo e injusto e influyen sobre las actitudes necesarias para obtener éxito y todo lo demás. Quienes triunfan suelen tener buenas relaciones sociales, y quienes no triunfan no los tienen: "Sí, Pérez fue un trabajador maravilloso, pero nunca embonó aquí". Y la mayoría de las universidades dan empleo donde sus normas y valores son más aceptados, aunque esto rara vez se declare.

Asumir una responsabilidad consciente por el proceso de socialización será imperativo en las organizaciones de mañana. Y encontrar hombres con la adecuada capacidad técnica no será, ni con mucho, tan difícil como encontrar hombres con el conjunto apropiado de valores y de actitudes. Desde luego, guiar conscientemente este proceso es cosa difícil, llena de problemas, entre ellos el problema ético: ¿Tenemos el derecho de forjar actitudes y valores?, en realidad, no tenemos opción. ¿Podemos evitarlo? ¿Cómo guían y preparan los jefes a los subordinados, cómo se trata a las personas, quién y por qué recibe recompensa? Las sutiles claves transmitidas y aprendidas sin aparente reconocimiento son cosas que ocurren de manera espontánea. Lo que sí podemos elegir son los mecanismos de socialización: cuán coercitivos seamos, hasta qué punto cedamos libertades individuales, cómo transmitamos valores. Lo inadmisible será la negativa a reconocer que encontramos más deseables algunos valores y a aceptar la responsabilidad de comunicarlos consciente y abiertamente.

Creación de equipos de solución de problemas

Uno de los desafíos más difíciles e importantes para el gerente encargado de entrenar y desarrollar será la tarea de promover las condiciones favorables a una colaboración eficiente o la formación de equipos sinergéticos. La sinergia está donde las personas en realidad aportan más y se desempeñan mejor, como resultado de un medio de colaboración y apoyo. Juegan "por encima de sus niveles", por decirlo así. El desafio al que me refiero aquí es la formación de equipos sinergéticos.

Desde luego, la tarea no es fácil. Una salida fácil consistiría en adoptar la estrategia de "sinergia cero". Esto significa que la organización inten-

ta contratar al mejor personal que puede, y luego le permite "cultivar su propio jardín". Ésta es una estrategia de aislamiento que se puede observar casi en cualquier organización universitaria.

[Hasta que las universidades echen una ojeada seria a su estrategia de sinergia cero, hay pocas esperanzas de que puedan resolver algunos problemas apremiantes. Las protestas de Berkeley fueron sintomáticas al menos de cuatro sistemas sociales autocontenidos y que no se COmunican entre sí (estudiantes, cuerpo docente, administración y fideicomiso), sin la confianza, la empatía y la interacción (para no hablar siquiera de una tradición) necesarias para desarrollar una colaboración significativa. Para hacer las cosas aún más difíciles, de ser posible, los tipos académicos, por naturaleza (y apoyados por la tradición) suelen considerarse "voluntarios" y divergentes de la mayoría. Todos ellos desean ser independientes en conjunto, por decirlo así. El narcisismo académico avanza notablemente en la cátedra, pero puede obstaculizar positivamente el desarrollo de toda una comunidad.]

Otro enfoque tiene el mismo efecto, pero parece distinto. Es el estilo pseudodemocrático, en que persisten una supuesta armonía y la evitación de conflictos.

Además de nuestra falta de antecedentes y experiencia para construir sinergia (y nuestros fuertes prejuicios culturales contra los esfuerzos de grupo), los equipos tardan un tiempo en desarrollarse. Son como otros organismos sumamente complicados y, así como no esperaríamos que un recién nacido hablara, no debemos esperar que un equipo nuevo trabaje eficazmente desde el principio. Los equipos requieren confianza y compromiso, y estos ingredientes necesitan un periodo de gestación.

Por costosa y tardada que sea, la construcción de marcos sinergéticos y de colaboración se volverá esencial. Los problemas a los que nos enfrentamos son demasiado complejos y diversificados para un solo hombre o una sola disciplina. Para su solución necesitan una fusión de habilidades, tendencias y disciplinas, y sólo los *equipos* eficientes para resolver problemas podrán salir adelante en la tarea.

Creación de metas y *compromisos eupruorganizacionales*

Al presidente de ABC (nombre ficticio de una compañía manufacturera) se le atribuía a menudo esta frase: "Lo malo de ABC es que a nadie, aparte

de mí, le importan un bledo los objetivos generales de este lugar. Todos están viendo el mundo a través de los cristales de los prejuicios de sus departamentos. Lo que necesitamos aquí es gente que se ponga el sombrero ABC, no el casco del ingeniero, ni el sombrero del vendedor ni el de producción".

Después de que se le oyó murmurar esta arenga, bastante común en un presidente, un reducido grupo de personas que pensaron que podrían ponerse el sombrero de ABC formó un grupo al que llamó SOMBREROS DE ABC. Procedían de *varios* departamentos y niveles jerárquicos, y representaban un microcosmos de toda la organización. El grupo SOMBREROS DE ABC ha seguido reuniéndose por años y ha desempeñado un papel básico influyendo en la política superior.

Me parece que preparar y desarrollar empresarios podría afectar el desarrollo de sus organizaciones si favorecieran la formación de grupos de SOMBREROS. Lo que me preocupa de la organización del futuro, de los profesionales especializados y del personal ejecutivo internacional es que su visión profesional y regional traiga consigo sólo una verdad relativa y una deformación de la realidad. Este tipo de organización es muy vulnerable al endurecimiento de pseudoespecies y a un enfoque muy parcial de los problemas.

El entrenamiento y el desarrollo pueden ser útiles de mil maneras:

* Pueden identificar y apoyar a aquellas personas que son "lazos de unión" individuales y que tienen facilidad para la afinidad psicológica e intelectual con buen número de diversos idiomas y culturas. Estas personas se volverán las creadoras de los equipos de solución de problemas.
* Pueden desempeñar las funciones de los SOMBREROS, lo que es otro modo de decir que los gerentes de entrenamiento y desarrollo deben tener en mente las metas generales y modular las presencias profesionales intrínsecas en la labor del especialista.
* Pueden trabajar en los puntos de contacto de la pseudoespecie para crear mayor comprensión intergrupal y mayor articulación en los puntos de contacto.

Hoy vemos que cada una de las disciplinas intelectuales se atrinchera más profundamente en su propia y estrecha esfera de interés. (La espe-

cialización, por definición, implica una tendencia peculiar, una visión segmentada. Un fabricante de paños y de ropa fue a Roma y consiguió una audiencia con Su Santidad. A su regreso, un amigo' le preguntó, "¿Cómo es el Papa?" El sastre respondió: "Talla 41, regular".) Y sin embargo, los problemas más interesantes surgen en la intersección entre disciplinas, y se puede necesitar de alguien de fuera para identificarlos. Con frecuencia aún mayor, las disciplinas siguen caminos extravagantes, y dependen cada vez más de normas internas de evidencia y de competencia. Desdeñan al "de fuera" como simple aficionado, encogiéndose de hombros despectivamente. El problema del esfuerzo intelectual de hoy (e incluyo mi propio campo, la psicología de organizaciones) es que nadie está creando la gran síntesis.

También las organizaciones requieren de "filósofos", personas que ofrezcan una articulación entre intereses al parecer adversos, que logren penetrar en la pseudoespecie y que trasciendan los intereses creados, nexos regionales y prejuicios profesionales para llegar a la solución de los problemas.

En resumen, he sugerido que el director de administración y desarro-110 del futuro tenga en reserva al menos seis funciones nuevas y distintas: 1) preparación para el cambio; 2) asesoramiento de sistemas; 3) creación de nuevos incentivos; 4) socialización de adultos; 5) formación de equipos colaboradores para la solución de problemas, y 6) creación de objetivos y compromisos supraorganizacionales. Indudablemente hay otros, y algunos más que no se pueden prever. Es claro que para la administración de personal significan un papel fundamentalmente distinto del de "apagar fuegos" y de la estrecha función de mantenimiento. Si la preparación y el desarrollo quieren realizar toda su promesa, su papel y su imagen deberán cambiar de mantenimiento a innovación.

Yo he visto desarrollarse en muchas organizaciones este nuevo papel, no fácilmente ni de la mañana a la noche, sino en forma muy parecida a la que he descrito aquí. Sería muy útil revisar brevemente las condiciones que se presentan en los casos que conozco:

> El administrador de personal o algún subsistema dentro de personal (podríamos llamarle "relaciones entre empleados" o "relaciones industriales" o "desarrollo de carrera") adoptó un papel *activo e innooador* con respecto a las metas de organización y asumió enérgicamente la responsabilidad por elcreclmiento y el desarrollo de la organización.

En segundo lugar, este grupo cambió de hincapié, apartándolo de las funciones de personal *per se* (como compensación y selección) hacia problemas de la organización, como desarrollar pautas eficientes de colaboración o fomentar una atmósfera innovadora o reducir los conflictos entre grupos, o bien fijar metas o planear a largo plazo para la organización.

En tercer lugar, en este grupo se desarrolló una íntima relación de trabajo con varios subsistemas en la organización, una relación orgánica orientada hacia las tareas, y no esa relación "del personal de línea" mecánica, tan a menudo observada.

En cuarto lugar, se les consideró corno miembros del equipo de administración con todos sus derechos, y no como a esos "encogedores de cabezas", ni corno al "grupo del cuartel general". Esto fue lo más difícil de establecer en todos los casos, pero resultó lo de mayor importancia. De hecho, en un caso el responsable de encabezar el esfuerzo de desarrollar la organización ha ocupado, recientemente, un importante cargo de línea. Pero también ocurre lo contrario. La administración de línea participa en las llamadas actividades del personal, casi como si fuera un adjunto del personal. En este contexto se borran las distinciones entre el personal de línea y el personal superior y surge un nexo orgánico, que a menudo sirve como prototipo de un equipo en colaboración dedicado a resolver problemas.

Un solo factor sobresale, en retrospectiva, sobre todos los demás. Siempre hubo la convicción y la capacidad necesarias para hacer que el departamento de preparación y desarrollo fuese como la vanguardia, la ventaja, el catalizador de los cambios y la adaptabilidad de la organización. En lugar de desempeñar el papel más tradicional, estos grupos se volvieron centros de innovación y de revitalización organizativa, y sus jefes surgieron como agentes del cambio, los nuevos empresarios de las organizaciones de mañana.

Debo añadir ahora otro punto, como conclusión. Surge de los puntos anteriores; describe un papel mucho más autónomo: de mayor influencia para la organización, más autodirigido del que en el pasado se les dio o pidieron los preparadores.

Si se quiere, por ejemplo, que el grupo de preparación se preocupe por la socialización de los adultos, sería miope e irresponsable si no peor para ellos definir la socialización como las necesidades momentáneas de la organización. En cambio, deben asumir al menos parte de la responsabilidad-de enunciar las metas y objetivos de la empresa. En cierto modo, su función de asesores de sistemas es la "socialización organiza-

cional". Si asumen la responsabilidad de socializar a la vez a los miembros como personas y a la organización como sistema humano, entonces deberán tener valores y normas en cierto modo anteriores y externas a ambos.

De hecho, ese nuevo papel que estoy esbozando implica que las funciones de la administración superior y del director de preparación se vuelvan más intercambiables que nunca.

XXVII. LOS ANALISTAS DE POLÍTICAS: UN NUEVO PAPEL PROFESIONAL AL SERVICIO DEL GOBIERNO*

YEHEZI<EL DROR

EL PRINCIPAL movimiento contemporáneo de reforma en la administración federal de los Estados Unidos (y también en algunos otros países) se fundamenta en un enfoque económico a la toma de decisiones públicas. Las raíces de este enfoque se encuentran en la teoría económica, especialmente en la microeconomía y en la economía de bienestar y en la teoría de la decisión cuantitativa; los principales instrumentos de este enfoque son la investigación de operaciones, los análisis de eficacia de costos y costos y beneficio, y los presupuestos de programas y análisis de sistemas; y los nuevos profesionales de este enfoque son los analistas de sistemas. En conjunto, estos elementos constituyen los componentes principales del sistema de planear, programar y presupuestar; creado por vez primera en el Departamento de la Defensa y que hoy se está extendiendo a casi todos los departamentos y oficinas ejecutivos.

En esencia, estas reformas constituyen una invasión de la toma de decisiones públicas por la economía. Si vamos mucho más allá del dominio de la política económica, el enfoque económico a la toma de decisiones considera cada decisión como una asignación de recursos entre opciones, es decir, como un problema económico. Por consiguiente, la aplicación de los instrumentos apropiados del análisis económico, según esta opinión, debe contribuir a mejorar la toma de decisiones, cualquiera que sea el objeto de cada decisión. Ésta es la innovación principal del sistema de planear, programar y presupuestar que en esencia es un replanteamiento de una anterior teoría presupuestaria combi-

* Se reproduce con autorización de *Public Administration Reuieui* © 1967 por la American 50ciety for Public Administration (ASPA), 1120 G Street NW, Suite 500, Washington, O. C., 20005. Todos los derechos reservados.

nada con análisis de sistemas y colocada en un marco coherente e integrado.[1]

La invasión de la toma de decisiones pública por la economía es a la vez inevitable y benéfica, pero está llena de peligros. Es inevitable, porque la economía aporta la única base teórica muy desarrollada para mejorar los procesos de toma de decisiones verdaderamente críticos. Es benéfica, porque el enfoque económico en el análisis de sistemas y en forma de PPBS puede contribuir a mejorar la toma de decisiones públicas, si se le utiliza con cuidado. Está llena de peligros por la incapacidad de hacer frente adecuadamente a muchos elementos críticos de la toma de decisiones públicas y la posible deformación que de ahí pudiera resultar para la toma de decisiones.

Aquí, una pregunta vital es saber cómo obtener todos los beneficios del enfoque económico y mejorar la torna de decisiones públicas y la formación política sin caer en sus trampas. Esta cuestión se vuelve cada vez más aguda con la actual tendencia de aplicar el PPBS y el análisis de sistemas a toda la administración gubernamental.

ANÁUSIS DE SISTEMAS Y TOMA DE DECISIONES

Al considerar los peligros del análisis de sistemas (en sí mismo, y como parte crítica del PPBS) debemos tener en mente una consideración importante: yo acepto como dado que el sistema de análisis ha hecho hasta hoy importantísimas aunque limitadas contribuciones a una mejor toma de decisiones, especialmente en el Departamento de Defensa, pero gran parte de esta aportación se ha debido más a la sabiduría, el refinamiento y el amplio criterio de los pocos analistas de sistemas que han sobresalido y a su disposición a combatir la inercia de las organizaciones y las tendencias a "salir del paso", que a sus definidos instrumentos profesionales. Hoy, el análisis de sistemas va a convertirse en una profesión

1 Esto puede verse en los ensayos publicados en "Planning-Programming-Budgeting System: A Symposium", en *Public Administration Review,* diciembre de 1966, pp. 243-310 (en adelante, nos referiremos a él como *Symposillm)* y en la bibliograffa sobre la presupuestación de programas, por ejemplo, David Novick (comp.), *Program Blldgeting,* Cambridge, Harvard University Press, 1965. La bien aceptada comunicaci6n de Frederick C. Mosher en *PIlblic Administration Review,* marzo de 1967, pp. 67-71, menciona esta importante innovación del PPBS, pero no hace el hincapié que merece.

con responsabilidades laborales definidas en todo el gobierno, para que la ejerza un grupo más numeroso de funcionarios especialmente preparados. Si esto es así, no podremos seguir confiando en las cualidades tácitas y los antecedentes múltiples (incluyendo, por ejemplo, conocimientos de física e ingeniería, además de economía) del pequeño grupo de individuos sumamente talentosos que fueron los pioneros del análisis de sistemas. En cambio, deberemos crear disposiciones institucionales, preparación profesional y definiciones de trabajo que nos ofrezcan los resultados precisos, con un personal bueno -esperemos que muy bueno-, pero no necesariamente extraordinario.

Cuando consideramos las características básicas del análisis de sistemas como disciplina profesional (en contraste con la sabiduría profesional de algunos de sus pioneros), se puede identificar cierto número de flaquezas, que no son rasgos transitorios de una disciplina nueva, sino que parecen endémicas por la naturaleza y el origen del análisis de sistemas, y se han introducido por él en el PPBS.

Algunas de las fallas importantes del análisis de sistemas, desde el punto de vista de la loma de decisiones públicas, se pueden resumir de la siguiente manera.?

i) Un gran apego a la cuantificación y dependencia de ella, incluyendo tanto la necesidad de modelos cuantitativos como de parámetros cuantitativos para las variables que aparezcan en los modelos.

ií) Una incapacidad de hacer frente a valores no conmensurados en

2 Muchos pioneros del análisis de sistemas están conscientes de algunas de estas fallas. Muchos de ellos han dejado el análisis de sistemas y se han dedicado a la creación de instrumentos más generales, principalmente en el área de los estudios de estrategia y de conflicto (por ejemplo, Herman Kahn y Albert Wohlstetter). Otros, en la Rand Corporation, continúan ensanchando el análisis de sistemas, creando instrumentos no cuantitativos, como el Método Delphi y los juegos operacionales. Véase, por ejemplo, Olaf Helmer, *Social Technology,* Nueva York, Basic Books, 1966. Hace poco tiempo se han hecho algunos esfuerzos importantes y muy inteligentes para examinar explícitamente las relaciones que hay entre el análisis de sistemas y el proceso político, aunque sin dar la atención adecuada a cambios requeridos y posibles en los métodos del análisis de sistemas, para adaptarlos a cuestiones políticas más generales. Véase, por ejemplo, James R. Schlesinger, *Systems Analysis and the PoliticaI Procese,* Santa Mónica, Rand Corp., junio de 1967, p. 3464. Estos son pasos importantes, aunque tímidos, en el eaminoque lleva del análisis de sistemas al análisis político. Pero tal como se presenta habitualmente el "análisis de sistemas" yeomo aparece en los PPBS, no comparte los beneficios de este primer paso de los nuevos avances.

conflicto (como no sea neutralizando la cuestión, cuando sea posible, buscando opciones insensibles a los valores).

iii) El requisito de normas bien claras de decisión y de misiones bien definidas.

iv) Descuido de los problemas de factibilidad política y de las características especiales de los recursos políticos (como el efecto de utilizar el poder político que, a su vez, produce poder).[3]

v) Falta de un trato significativo de elementos esenciales y extrarracionales de decisión, como creatividad, conocimiento tácito y juicio.

vi) Incapacidad de hacer frente a sistemas grandes y complejos, como no sea mediante suboptimización, que destruye la Gestalt general de las cuestiones más difíciles y complicadas.

vii) Falta de instrumentos para tornar en cuenta los motivos individuales, la conducta irracional y las idiosincrasias humanas.

Como resultado de estas fallas, el análisis de sistemas como tal es de una utilidad dudosa al enfrentarse a decisiones políticas, planificación estratégica general y formación de políticas públicas. Esto no es negar la importancia del análisis de sistemas para la planificación ni el control operativo,[4] ni las aportaciones esenciales del análisis de sistemas como una de las bases de una disciplina profesional, más extensa, del análisis político. Pero por sí mismo, o como parte del PPBS, el análisis de sistemas no puede enfrentarse a las cuestiones y las situaciones en que el problema consiste en pasar de un sistema de apreciación[5] o un espacio multidimensional a otro o de una curva a otra diferente.

[3] El peso abrumador de las ideas económicas influye aun sobre politólogos sumamente inteligentes, al considerar el poder politico como algo similar a los recursos económicos, mientras pasa por alto las diferencias criticas, como el efecto, a menudo, de producir poder, al utilizar recursos políticos en forma de favores o movimientos coercitivos (véase *Symposium*, p. 309). Los modelos económicos de recursos que, por ejemplo, se pueden consumir o inventar con curvas continuas, cóncavas, de posibilidad de producción, no se aplican al poder político.

[4] Para la distinción entre planificación estratégica, control administrativo y control operacional, véase Robert N. Anthony, *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*, Boston, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1965.

[5] Para el concepto de "sistema apreciativo" y su importancia en la toma de decisiones públicas, véase sir Geoffrey Vickers, *The Art of Judgment: A Study of Policy Making*, Nueva York, Basic Books, 1965, cap. 4.

POSIBLES EFECTOS DE BúMERANG

Aun así, se podría argumentar a simple vista para tomar el análisis de sistemas tal como es y aplicarlo a la toma de decisiones públicas. Los principales argumentos en favor de esta posición son que el análisis de sistemas al menos permitirá hacer algunas mejoras a la toma de decisiones públicas. Parafraseando a uno de los fundadores del moderno análisis de sistemas, aun en las situaciones en que la tecnología y los objetivos cambian con gran rapidez, un buen análisis de sistemas tratará al menos de entrar en una curva enteramente distinta y no de buscar lo alto de una curva bastante plana," Además, con la ayuda del análisis de sistemas y de PPBS -proseguiría nuestro argumento- por lo menos empezaremos a salir de la rutina de la inercia y del cambio incremental al ancho camino de dudar de la sabiduría convencional y de introducir algunas innovaciones deseables.

Estos argumentos serían válidos si se satisficiera una condición, a saber, que tanto el analista profesional de sistemas, como el personal superior y de línea de las dependencias en que sirven sean sumamente refinados con respecto a las posibilidades y las limitaciones del análisis de sistemas. Pero este requisito resulta totalmente irreal. El éxito del análisis de sistemas en algunos dominios del Departamento de Defensa, el brillo de sus principales pioneros y primeros practicantes, y las afirmaciones exageradas de algunos de sus partidarios y proponentes se combinan para crear un nivel irreal de expectativas. Evaluados en términos de ese nivel, el análisis de sistemas y el PPBS serán juzgados a menudo como un fracaso. En consecuencia, hay un gran riesgo de que las poderosas fuerzas antiinnovadoras se reivindiquen, se atrincheren con más fuerza y logren oponerse mejor en el futuro a toda reforma significativa. Depender ciegamente del análisis de sis temas, puede menoscabar y de hecho anular los beneficios potenciales de otras partes importantes del PPBS, como la orientación hacia el futuro y la programación para varios años.

6 Véase Albert Woh1stetter, "Analysis and Design of Conflict Systems", en Edward S. Quade (comp.), *AnalysisJor Military Decisions*, Chicago, Rand McNaUy, 1964, p. 106.

DELANÁUSIS DESISTEMASALANÁUSIS DE POúTICAS

Lo que se necesita es un tipo más avanzado de conocimiento profesional que pueda emplearse con beneficios significativos para mejorar la toma de decisiones públicas. Este conocimiento profesional deberá hacer por la toma de decisiones públicas en varias áreas lo que el análisis de sistemas hizo en algunas otras áreas de la toma de decisiones de la defensa. Para cumplir con esta orden un tanto difícil, se deberán crear las diversas orientaciones, ideas e instrumentos de análisis de sistema que sean aplicables a cuestiones y sistemas complejos y no cuantificables. Además -y esto es más importante y más difícil-, la política y los fenómenos políticos deberán entrar en el enfoque del análisis. El término "análisis de sistemas" parece apropiado para la propuesta disciplina profesional, mientras combine la afinidad con el análisis de sistemas y el concepto de política en su sentido más vasto,"

En esencia, lo que se necesita es la integración entre las disciplinas revisadas de la ciencia política y la administración pública por una parte, y el análisis de sistemas, la teoría de la decisión y la teoría económica, por la otra. Esta combinación debe tener la forma de un compuesto y no de una mezcla, para ofrecer una forma de conocimiento más avanzada en lugar de una colección ecléctica de puntos no relacionados. Hay que tener cuidado de lograr una verdadera síntesis y no una subordinación acrítica del modelo político a los modelos económicos, en que se pierdan los rasgos específicos de la política.

Para aclarar las cosas, permítaseme señalar algunos rasgos principales del' análisis político, en comparación con el análisis de sistemas.

i) Se prestará gran atención a los aspectos políticos de la toma de decisiones y de la formación pública (en lugar de pasar por alto o mirar con condescendencia sus aspectos políticos). Esto incluye una gran atención a los problemas de factibilidad política, reclutamiento de apoyo, acomodo de objetivos contradictorios y conocimiento de la diversidad

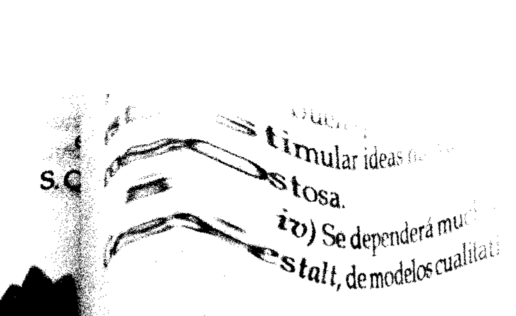
7 Una flaqueza del término "análisis" es su connotación calculativo-lógíca. En el análisis político, una parte muy importante de la labor consiste en inventar nuevas opciones y dedicarse al pensamiento creador e imaginativo. No obstante, yo prefiero un concepto que en cierto modo, pone en tono menor ese papel, en lugar de un término tan presuntuoso, tan "polítíco" y tan temible, como "anunciador de la política", o "consultor de política".

Aun
sister
princ
sister
nes p
lisis
vos
men
de
sistE
emp
al ar
algi
E
sab
sup
refi
de:
aná
el b
r.a

de valores. De especial importancia es la creación de teorías y la construcción de modelos que hagan plena justicia a las características ... ciales de la política y de la conducta ... tica, sin tratar de ... lecho de Procusto de la terminología y la teoría económicas.

ii) Se necesitará un vasto concepto de la toma de decisiones ... formación política (en lugar de considerar toda toma de decisiones ... solamente como una asignación de recursos). No es posible ... chos tipos de decisiones críticas desde el marco de la asignación ... recursos económicos, por ejemplo, determinar el contenido ... diplomáticas o convertir la conscripción selectiva en ... io. Aquí es necesaria ... exploración cualitativa de ... además del análisis cuantitativo y la estimación de c... búsqueda ...

iii) Se hará hincapié en la creatividad ... aumentar el ... es de políticas, con atención explícita ... de opciones ... ador (en lugar del análisis comparativo de los elementos ... ntesis de opciones nuevas como uno de los ... ámbito ... Un buen ejemplo es el problema de ... nuevas ... roblema consiste ... oras, en lugar de ...




... stimular ideas ... stosa.

iv) Se dependerá mu... estalt, de modelos cualitati...

-incipal hincapié en el conocimiento explícito y en los modelos e nentos cuantitativos). Esto requiere un pensamiento imaginati- integración sistemática de la intuición fomentada en el análisis (por ejemplo, por medio del Método Delphi), la creación de mentos cualitativos (como formación de metáforas, escenarios, iento contrafáctico) y formación de vastos modelos cualitativos riones complejas, en cooperación con sociólogos y otros profe- (en lugar de pasar por alto a estos últimos, considerarlos de como fuentes pasivas de datos cuantitativos).

haría mucho mayor hincapié en el pensamiento "futurista",[8] con ciones de largo alcance, alternativos "estados del futuro" y pen- especulativo sobre el futuro (en casi todas las áreas, hasta el 2000), como trasfondo esencial para el actual pensamiento político. enfoque sería más laxo y menos rígido pero, sistemático, y «x-ería la complejidad de la interdependencia entre medios y fines, multiplicidad de normas pertinentes de decisión y la naturaleza par- y tentativa de cada análisis (en lugar de esforzarse por normas claras soluciones dominantes). En el análisis político predominan la toma de decisiones secuenciales y el aprendizaje constante.[9] y las metas principales son la aclaración de cuestiones, invención de nuevas opciones, mayor consideración al futuro y reducción de los desacuerdos prima- en desacuerdos secundarios.

LOS ANALISTAS POLÍTICOS COMO FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO

Para introducir mejoras ya urgentes en la toma de decisiones públicas mientras se evitan los posibles efectos de búmerang del análisis de sistemas, el análisis de política deberá convertirse en un importante nuevo papel profesional en el servicio del gobierno. Se deberá establecer pues-

[8] Véase, por ejemplo, Dennis Gabor, *Inventing the future*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1964, y Bertrand de Jouvenel, *The Art of Conjecture*, Nueva York, Basic Books, 1967 (el original en francés fue publicado en 1964). Para una aplicación a la ciencia política, véase Benjamín Akzin, "On Conjecture in Political Science", en *Political Studies*, febrero de 1966, pp. 1-14.

[9] A veces se mencionan de paso estos métodos, pero en la actualidad no están integrados en el análisis de sistemas y los PPBS, véase, por ejemplo, *Symposium*, p. 262

de valores. De especial importancia es la creación de teorías y la construcción de modelos que hagan plena justicia a las características especiales de la política y de la conducta política, sin tratar de meterlas en el lecho de Procusto de la terminología y la teoría económicas.

ii) Se necesitará un vasto concepto de la toma de decisiones y de la formación política (en lugar de considerar toda toma de decisiones simplemente como una asignación de recursos). No es posible enfocar muchos tipos de decisiones críticas desde el marco de la asignación de recursos económicos, por ejemplo, determinar el contenido de las notas diplomáticas o convertir la conscripción selectiva en un proceso aleatorio. Aquí es necesaria la exploración cualitativa de nuevas opciones, además del análisis cuantitativo y la estimación de costos y beneficios.

iii) Se hará hincapié en la creatividad y la búsqueda de nuevas-Opciones de políticas, con atención explícita a fomentar el pensamiento innovador (en lugar del análisis comparativo de opciones disponibles y síntesis de opciones nuevas como uno de los elementos del análisis). Un buen ejemplo es el problema de reducir el hábito de fumar, donde el problema consiste claramente en inventar nue:vas opciones prometedoras, en lugar del análisis de costos y beneficios de las distintas opciones ya conocidas, ninguna de las cuales es buena. El requisito de creatividad y de innovación de opciones tiene vastas implicaciones, ya que hay razón para sospechar de una incompatibilidad entre las características personales, la enseñanza y las disposiciones organizativas óptimas para el análisis (en el sentido estricto de la palabra) y las óptimas para la invención de opciones. Estas últimas requieren personalidades más "creadoras", instrumentos estructurales para buscar nuevas ideas (por ejemplo, por medio de revisiones del conocimiento), disposiciones organizativas favorables a la innovación (por ejemplo, interfertilización y estímulo por medio de "clubes de cerebros" y grupos interdisciplinarios), una atmósfera empresarial imaginativa y dispuesta a correr riesgos, y cambios al clima general de la organización (por ejemplo, elevar los niveles de aspiraciones de la organización). Combinar análisis de sistemas con la presupuestación, como en el PPBS, puede ser bueno para el análisis cuantitativo, pero no es manera de f.omentar y estimular ideas nuevas y arriesgadas y una política que pueda parecer costosa.

iv) Se dependerá mucho de un entendimiento tácito, de imágenes de *Gestalt*, de modelos cualitativos y de métodos cualitativos (en lugar de ha-

cer el principal hincapié en el conocimiento explícito y en los modelos e instrumentos cuantitativos). Esto requiere un pensamiento imaginativo, la integración sistemática de la intuición fomentada en el análisis político (por ejemplo, por medio del Método Delphí), la creación de instrumentos cualitativos (como formación de metáforas, escenarios, pensamiento contrafáctico) y formación de vastos modelos cualitativos de cuestiones complejas, en cooperación con sociólogos y otros profesionales (en lugar de pasar por alto a estos últimos, considerarlos de hecho como fuentes pasivas de datos cuantitativos).

v) Se haría mucho mayor hincapié en el pensamiento "futurista",[8] con predicciones de largo alcance, alternativos "estados del futuro" y pensamiento especulativo sobre el futuro (en casi todas las áreas, hasta el año 2000), como trasfondo esencial para el actual pensamiento político.

vi) El enfoque sería más laxo y menos rígido pero, sistemático, y reconocería la complejidad de la interdependencia entre medios y fines, la multiplicidad de normas pertinentes de decisión y la naturaleza parcial y tentativa de cada análisis (en lugar de esforzarse por normas claras y soluciones dominantes). En el análisis político predominan la toma de decisiones secuenciales y el aprendizaje constante," y las metas principales son la aclaración de cuestiones, invención de nuevas opciones, mayor consideración al futuro y reducción de los desacuerdos primarios en desacuerdos secundarios.

LOS ANALISTAS POLÍTICOS COMO FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO

Para introducir mejoras ya urgentes en la toma de decisiones públicas mientras se evitan los posibles efectos de búmerang del análisis de sistemas, el análisis de política deberá convertirse en un importante nuevo papel profesional en el servicio del gobierno. Se deberá establecer pues-

8 Véase, por ejemplo, Dennis Gabor, *Innenting the Future,* Nueva York, Alfred A. Knopf, 1964, y Bertrand de Jouvenel, *The Art of Conjecture,* Nueva York, Basic Books, 1967 (el original en francés fue publicado en 1964). Para una aplicación a la ciencia política, véase Benjamin Akzin, "On Conjecture in Political Science", en *Potitica1 Studies,* febrero de 1966, pp. 1-14.

9 A veces se mencionan de paso estos métodos, pero en la actualidad no están integrados en el análisis de sistemas y los PPIIS, véase, por ejemplo, *Symposillm,* p. 262

tos de análisis político en todas las principales dependencias yestablecimientos administrativos, cerca de los puestos más importantes que determinan la política, operando en general formalmente como personal de asesoramiento a los altos ejecutivos y los cargos de línea más importantes y, de hecho, estableciendo con ellos una relación simbiótica cooperativa. Ciertamente, el personal profesional de las unidades del PPBS también deberá ser entrenado en el análisis político.

El análisis político no presupone causar un cambio radical en la formación de la política. No presume de crear unidades omniscientes que existan fuera de todo marco sociopolítico organizativo y que operen mediante un "flujo descendente y disgregativo" de la alta política y las direcciones de la política." El buen análisis político podrá, si acaso, convertirse en componente adicional de la toma de decisiones acumulativa, contribuyendo a ese proceso con un análisis mejor, algunas ideas nuevas, una orientación futurista y cierto pensamiento sistemático. Los análisis de política son uno de los puentes entre la ciencia y la política," pero no transforman las características fundamentales de la conducta "política" y organizacional.l? Para contribuir a mejorar la formación política, los analistas políticos deberán estar dispersos por todos los altos escalones del servicio gubernamental (yen realidad, por todo el grupo de guía social) como parte del esfuerzo por mejorar la formación política acumulativa, al introducir un elemento adicional-" en el choque

10 *!bid.,* p. 258.

11 Para este concepto, véase Don K Price, *The Scientijic Esiaie,* Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1965, en especial, pp. 123-126.

12 La tendencia en el análisis de sistemas y los PPBS a pasar por alto la conducta organizacional queda ilustrada por la intención de depender de productos planeados como normas para evaluar los productos reales *(Symposillm,* p. 275). Como es bien sabido, tanto por la teoría de la organización como por amarga experiencia, las tendencias defensivas de las organizaciones entrarán en acción para armonizar la producción planeada con la producción esperada, muy por debajo de las producciones óptimas o siquiera preferidas. El Departamento de Defensa bien pudo hacer en algunos aspectos una excepción, como resultado de su estructura especial, la personalidad del secretario de la Defensa, el apoyo presidencial y -tal vez lo más importante de todo— la presión externa de la aguda competencia con unos adversarios activos. Pero en las organizaciones ordinarias es esencial la cooperación de los principales ejecutivos para lograr cambios importantes en la calidad de los productos. De manera interesante, ninguno de los ensayos del *Symposillm* menciona este requisito.

13 Compárese con Charles E. Lindblom, *The lntelligence ofDemocracy,* Nueva York, Free Press,1965.

yen la interacción entre intereses partidaristas en competencia.t- Esta redundancia aumentará el efecto acumulativo del análisis político sobre la formación de la política al tiempo que aporta una salvaguardia contra incapacidades ya arraigadas, tendencias de valor unilaterales y prejuicios profesionales.

El principal papel de los analistas de políticas en el gobierno -corno parte del PPBS, en distintas unidades de personal de alto nivel, en corporaciones separadas de asesoría independiente y en otras varias ubicaciones organizativas- consistirá en contribuir a la toma de decisiones públicas como una vasta competencia profesional, basada a la vez en el análisis de sistemas y en la teoría de la decisión cuantitativa, y en una nueva visión de la ciencia política y la administración pública. Elobjetivo del análisis político es permitir mejoras en la toma de decisiones y la formación política, haciendo posible la más completa consideración de un mayor conjunto de opciones dentro de un contexto más amplio y con ayuda de instrumentos más sistemáticos. No se tiende a ninguna metamorfosis de la formación política; pero se podrá lograr mejoras de, por ejemplo, 10 a 15% en la toma de decisiones públicas complejas y en las decisiones políticas mediante una mejor integración del conocimiento y la creación política con ayuda del análisis político, y esto no es poco. Creo, ciertamente, que esto es mucho más de lo que puede lograrse por el análisis de sistemas fuera de áreas y subsistemas de asuntos relativamente sencillos:

Es prematuro probar y anotar en detalle las características del nuevo papel profesional del análisis de políticas en el gobierno. Esto deberáevolucionar en gran parte por medio de un proceso cuidadoso de aprender, y de toma de decisiones en secuencia. Sin embargo, tentativamente pueden presentarse algunos rasgos sugestivos, en forma de comparación entre el análisis de sistemas y el análisis de políticas (véase el cuadro 1).

[14] Los peligros de una visión no acumulativa de la formación política quedan ilustrados por dudosas conclusiones con respecto a las repercusiones del establecimiento del Consejo de Asesores Económicos *(Symposium,* p. 254) Y de subsidios federales ilimitados *(Symposium,* p. 268). Véase Edward S. Flash, [r., *Economic Adviceand Presidential Leadereship,* Nueva York, Columbia University Press, 1965, especialmente los capítulos VIII y IX, Y Walter W. Heller, *New Dimensions of Political Economy,* Cambridge, Harvard University Press, 1966, cap. m,

CUADRO 1. *Comparación tentativa de algunos rasgos del análisis de sistemas y el análisis político*

Característica	*Análisis de sistemas*	*Análisis político*
Disciplina de base	Economía, investigación de operaciones, ciencias de decisión cuantitativa	Como análisis de sistemas *más* ciencia política, administración pública, partes de las ciencias sociales y psícología (en el futuro, nueva interdisciplina de las ciencias políticas).
Hincapié principal	Análisis cuantitativo	Análisis cualitativo e innovación de nuevas opciones.
Principales cualidades deseadas de los profesionales	Capacidades brillantes y no convencionales sumamente analíticas	Como análisis de sistemas, *más* madurez, conocimiento explícito y tácito de la realidad política y administrativa, imaginación y realismo idealista.
Principales normas de decisi6n	Eficiencia en la asignaci6n de recursos	Normas múltiples, incluso sociales, económicas y políticas.
Principales métodos	Análisis económico, construcción de modelos cuantitativos	Como análisis de sistemas, *más* modelos y análisis cualitativos, pensamiento imaginativo y futurista e integración de un conocimiento tácito.
Principal ubicación	En el PPBS, en la Oficina del Presupuesto y unidades de oficinas presupuestarias.	Por todo el grupo de guía social en diferentes formas.
Principales productos al aplicarse a la toma de decisiones públicas	Decisiones claramente mejores con respecto a cuestiones limitadas; posible efecto de búmerang si se aplican a cuestiones políticas muy complejas	Decisiones un tanto mejores en cuestiones sumamente complejas y políticas; impacto educativo sobre la argumentación política y mejoras a largo plazo en la operaci6n del sistema público de toma de decisiones.
Requisitos para el desarrollo de conocimiento y preparación de profesionales	Ya en operación; mayor desarrollo exige algunos cambios a los programas universitarios	Cambios de orientaci6n de la ciencia política y la administración pública como disciplinas administrativas: establecimiento de nuevos programas universitarios y de nuevas interdisciplinas de ciencias políticas,

ALGUNAS CONSECUENCIAS

En 1965, la decisión de introducir los PPBS en la administración federal y la pr-eparación para incluir un informe social en el mensaje sobre el Estado de la Unión" ofrece en los Estados Unidos una oportunidad de introducir el análisis político como un nuevo papel profesional en el servicio del gobierno y crea la urgente necesidad hacerlo tan expedito como sea posible. Esto requiere varios pasos.

Lo que se necesita inmediatamente es un cambio de concepto con respecto a la introducción de los PPBS, con el reconocimiento explícito de la necesidad de avanzar en dirección del análisis político. Como ya lo hemos señalado, los principales pioneros del análisis de sistemas son sumamente sutiles en su labor sustantiva, y a menudo practican en realidad cierto análisis político. Esta sutileza debe entrar en el sistema formalizado y en las directivas institucionalizadas. Y, aún de mayor importancia, se deberá modificar los planes para la preparación de personal para los PPBS en los diversos programas especiales de universidades, de tal modo que pasen de una preocupación casi exclusiva por los métodos cuantitativos a un pleno hincapié en el análisis cualitativo y político.l" Más adelante se deberá establecer unidades de análisis político, de diversas formas; en centros vocales de decisión por todo el grupo de guía social.

La creación del análisis político depende de cierto número de transformaciones en las disciplinas de la ciencia política y la administración

15 Véase Bertram M. Gross, *The State ol the Nation: Social Systems Accollnting,* Tavistock Publications Ltd., 1966. Una versi6n anterior es "The State of the Nation: Social Systems Accounting", en Raymond A. Bauer (comp.), *Social Indicaiors,* Cambridge, The MIT Press, 1966, pp. 154-271. Véase también Bertram M. Gross (comp.), "Social Goals and Indicators for American Society", en *Annals of the American Academy 01 Political and Social Science,* mayo de 1967. En la actualidad, las audiencias del Senado ya han comenzado en S-843, que se propone establecer un consejo de asesores sociales y un informe social anual del presidente.

16 Algunas posibilidades de hacerlo quedan ilustradas en el curso para graduados, de siete meses de duraci6n, para funcionarios del análisis de sistemas y de política organizado por el gobierno israelí, en parte como esfuerzo para mejorar la toma de decisiones y la planificaci6n administrativa. Véase Yehezkel Dror, "Improvement of Decision-Making and Administrative Planning in the Israel Government Administration", en *P"blic Administration in Israel und Abroad* 1966, Jerusalén, 1967, pp. 121-131.

pública. La unilateral invasión de la toma de decisiones públicas por la economía fue causada en gran parte por la incapacidad de la ciencia política moderna y la administración pública para hacer aportaciones significativas a la toma de decisiones en el gobierno. La economía desarrolló una teoría orientada hacia la acción, sumamente avanzada, y la sometió a la prueba de innovar las decisiones de política económica. Al mismo tiempo, el moderno estudio de la ciencia política y la administración pública fue esterilizado por un escape de las cuestiones políticas a la investigación y la teoría conductuales "libres de valores", o bien se agotó en sugerencias de mejoras incrementales insignificantes al nivel técnico.

Hay que revisar esta tendencia. A largo plazo, un nuevo enfoque de la ciencia política y la administración pública, orientado al estudio y la mejora de la toma de decisiones de política pública, constituirá una ruta principal hacia la mejora en la toma de decisiones públicas.[17] Tal vez sea necesaria una nueva interdisciplina de "ciencia política" para aportar una sólida base teórica e institucional al conocimiento del análisis de política y para los profesionales del análisis político. Mientras tanto, se puede y se debe evitar los graves efectos de búmerang y los daños, y se puede y se debe echar las bases de semejante estudio y profesión, modificando los actuales esfuerzos por introducir el análisis de sistemas en el servicio del gobierno en dirección del análisis político.

17 Para un esfuerzo en esta dirección, véase mi libro *Public Policy-Making Reexamined*, San Francisco, Chandler, 1967.

XXVIII. LOS CICLOS VITALES DE LAS OFICINAS*

ANTHONY DOWNS

CÓMO NACEN LAS OFICINAS

Tipos de génesis

Por regla general, las oficinas se crean de una, entre cuatro maneras diferentes. Primero, una oficina puede formarse por lo que Max Weber llamó la rutinización del carisma.[1] Un grupo de hombres unidos por su devoción personal a un jefe carismático puede transformarse en una estructura burocrática para perpetuar sus ideas. Segundo, una oficina puede ser creada deliberadamente, casi de la nada, por uno o más grupos de la sociedad, para cumplir una función específica cuya necesidad ellos perciben. Muchas dependencias del gobierno federal formadas durante los años del *Neui Deal* son de este tipo. Tercero, una nueva oficina puede escindirse de otra ya existente, como hizo la Fuerza Aérea al separarse del Ejército después de la segunda Guerra Mundial. Cuarto, se puede crear una oficina por medio de "espíritu empresarial" si un grupo de personas que promueven una política particular (como el comunismo) obtiene apoyo suficiente para establecer y operar una gran organización no lucrativa dedicada a esa política.

Todas estas formas de creación tienen tres cosas en común: al principio, la oficina está dominada por partidarios acérrimos o fanáticos; normalmente pasa por una temprana fase de rápido crecimiento, e inmediatamente debe empezar a buscar fuentes de apoyo externo para sobrevivir.

* Tomado de Anthony Downs, *lnsiee Bltreilllcracy*, pp. 5-23. Copyright © 1967, 1966 por RAND Corporation Se reproduce con autorízación,

1 Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organizntion*, trad. A. M. Henderson y Talcott Parsons, Nueva York, The Free Press of Glencoe, 1947, pp. 363 ss;

El dominio de los partidarios acérrimos o fanáticos en las nuevas oficinas

En la gran mayoría de los casos¡ una oficina empieza a funcionar como resultado de la agitación emprendedora y la acción de un pequeño grupo de fanáticos poseedor de una idea específica que quieren poner en práctica en gran escala. Esto por definición, puede decirse de las oficinas creadas por medio de ¡¡espíritu empresarial espontáneo". Los dirigentes carismáticos también pueden pasar por fanáticos. Atraen a un minúsculo grupo de discípulos que¡ con el tiempo¡ tiene que mantenerse por sí solo. Esta necesidad tiende a modificar al grupo original¡ al convertirlo en una organización un tanto más formal. Muchas veces se vuelve una organización predominantemente burocrática. De este modo¡ podemos considerar que la orden franciscana fue un retoño burocrático del liderazgo de san Francisco.

Casi toda oficina formada por escisión de otra oficina ya existente se genera al principio por el fanatismo de unos cuantos miembros de la oficina anterior. En todas las oficinas -de hecho¡ en casi todas las organizaciones humanas- pueden encontrarse algunos fanáticos. Esto es así porque las características personales necesarias para el fanatismo surgen espontáneamente en cierta parte de la población de toda sociedad. Esta parte es mayor en las sociedades modernas que en las orientadas por la tradición¡ ya que las primeras favorecen la innovación en general. Asimismo¡ la proporción de fanáticos en una oficina puede diferir marcadamente de la de la sociedad en conjunto¡ porque algunas oficinas tienden a atraer fanáticos¡ y otras a rechazarlos. Como resultado¡ la proporción de fanáticos en las oficinas varía mucho. Sin embargo¡ cierto número aparecerá de manera espontánea en toda oficina.

Cuando un grupo de fanáticos concibe una nueva función que considera que su oficina debe emprender¡ forman un núcleo que agitaexigiendo el cambio. Arrebatados por su ideal convencen a sus superiores de que les concedan algunos recursos y mano de obra para desarrollarla. Si sus esfuerzos tienen éxito¡ poco a poco van aumentando sus operaciones. Y para que éstas generen una nueva oficina¡ deberán ser técnicamente distintas de las actividades de la oficina madre. A medida que los practicantes de la nueva especialidad profundizan más en ella¡ su terminología¡ intereses y hasta opiniones políticas se vuelven diferentes de los del resto de la oficina madre. De aquí suele brotar un conflicto ere-

ciente entre estos dos grupos. Los nuevos especialistas acaban por convencerse de que no pueden explotar plenamente las potencialidades de sus operaciones dentro de la oficina matriz. Esto constituye una etapa crítica en la vida de una nueva sección: puede ser suprimida por los tradicionalistas, o bien logrará convertirse en una nueva oficina. El factor clave es la cantidad de apoyo que la nueva sección genera fuera de la oficina matriz. Si los jefes de la nueva sección pueden establecer una clientela fuerte o base de poder fuera del control de sus superiores inmediatos, tendrán cierta influencia al agitar en favor de una autonomía relativa. En algunos casos, lograrán establecer muy pronto dicha autonomía; en otros, necesitarán años de lucha y un buen "empujón" del medio exterior. Pero en todos los casos, es la agitación con un propósito, llevada adelante por personas interesadas específicamente en promover un programa determinado, la que genera la escisión de las nuevas oficinas, que se separan de las ya existentes (o nuevas secciones dentro de una oficina, de las secciones existentes). Por eso, la nueva oficina (o sección) queda dominada inicialmente por los fanáticos, a cuyos esfuerzos debe el nacimiento.

Sólo en las oficinas creadas de la nada por agentes externos no hay oficialmente una "pequeña pandilla de guerreros", cuya agitación las ha fundado. En este caso, los políticos, los burócratas existentes o los miembros de empresas o sindicatos privados han notado la necesidad de una nueva organización llamada a cumplir un propósito específico. Reúnen la autoridad legal para establecer esta organización, seleccionan a alguien para dirigirla, y le dan un conjunto inicial de recursos. Ejemplos de estas creaciones son la Commodity Credit Corporation,[2] y los nuevos campus de la Universidad de California.

Sin embargo, las nuevas oficinas fundadas así, de la nada, por lo general se comportan de manera muy similar a las que se formaron en torno del núcleo de fanáticos. Las ideas en que se basa una oficina nueva generalmente se originaron en un grupo de fanáticos. En muchos casos, los principales partidarios de esas ideas quedan de inmediato al frente de la oficina. Sea como fuere, quien dirige una oficina a la que se ha confiado una nueva función pronto descubre que sus esfuerzos de reclutamiento obtienen el mayor éxito entre hombres que tienen una ten-

[2] Sobre el origen de la Commodity Credit Corporation, véase Arthur M. Schlesinger, hijo, *Tne Coming ofthe Neto Deal*, Boston, Houghton Mifflin, 1959, pp. 61-67.

dencia hacia esa función -incluyendo a los fanáticos que pusieron en marcha la idea, o a los discípulos de éstos. Además, puesto que el máximo administrador y su personal serán juzgados normalmente por su éxito en cumplir esta función, también tienden a volverse partidarios convencidos.

La lucha por la autonomía

Ninguna oficina puede sobrevivir, si no es capaz de demostrar continuamente que sus servicios son valiosos para algún grupo con influencia sobre recursos suficientes para mantenerla con vida. Si se mantiene de contribuciones voluntarias, deberá demostrar a los contribuyentes potenciales cuán deseable es sacrificar ciertos recursos para obtener sus servicios. Si es una oficina de gobierno, debe persuadir a los políticos que controlan el presupuesto de que sus funciones generan un apoyo político o satisfacen necesidades vitales sociales.

Generar ese apoyo externo es de particular importancia para la nueva oficina. Es cierto que algunas oficinas "nuevas" ya han logrado obtener apoyo, o no habrían podido separarse de la agencia madre. De manera semejante, una organización creada por espíritu empresarial sólo podrá volverse lo bastante grande para ser considerada corno oficina si cuenta con apoyo externo. Hasta oficinas formadas por la rutinización del carisma han encontrado apoyo exterior gracias al magnetismo de su jefe original. De este modo, sólo las oficinas creadas casi de la nada llegan a surgir sin haber prestado ya servicios valiosos a los "de fuera". Hasta ellas cuentan con algunas fuentes prefabricadas de apoyo exterior, ya que alguien estaba exigiendo el cumplimiento de esas funciones.

y sin embargo, la supervivencia de las oficinas nuevas a menudo es precaria. Sus fuentes externas de apoyo inicial suelen ser débiles, dispersas y no acostumbradas a las relaciones con la oficina. Por tanto, ésta deberá organizarse rápidamente, de modo que sus servicios se vuelvan muy valiosos para sus usuarios. Sólo de ese modo podrá motivar a los usuarios a apoyarla.

Una vez que los usuarios de los servicios de la oficina se han convencido de que tienen algo que ganar con ella y han desarrollado relaciones de rutina con ella, la oficina puede contar con cierta inercia para seguir generando el apoyo externo que necesita. Pero en las etapas iniciales de su vida, debe concentrarse en desarrollar esos generadores "automáti-

cos" de apoyo. Este impulso crucial para lograr la autonomía determinará si va a lograr sobrevivir o no a largo plazo.

Esto no significa que los miembros de la nueva oficina sólo estén interesados en su supervivencia. De hecho, están más interesados en desempeñar sus funciones sociales. Lo cual se deriva del hecho de que la nueva oficina está dominada al principio por partidarios acérrimos o fanáticos, no motivados básicamente por interés propio.

En algunos casos, las funciones sociales en cuestión son esencialmente incapaces de generar, a largo plazo, un apoyo externo. Por ejemplo, una oficina organizada para planear una operación específica (como la invasión de Normandía) elimina el apoyo externo una vez que cumple su función. Pero la mayoría de las oficinas tiene funciones que, para llevarse a término adecuadamente a largo plazo, implican la continuidad de la oficina. Por tanto, hasta el puro altruismo llevaría a sus más altos funcionarios a preocuparse en no poca medida por la supervivencia de la oficina.

A este motivo debe añadirse el del interés propio, descrito por Peter Clark y James Wilson: "Pocas [organizaciones] se desbandan voluntariamente, ya que ni los ejecutivos ni los otros miembros tienen prisa por poner fin a una actividad que les produce remuneraciones"." Así, los funcionarios de casi toda nueva oficina dan gran prioridad a la creación de condiciones que aseguren la supervivencia de la oficina.

Como señalan Clark y Wilson, la supervivencia de la oficina está directamente relacionada con la creación de una autonomía relativa por cada oficina:

> La proliferación de asociaciones y la división del trabajo en sociedad han provocado que no haya casi ninguna manera de que una organización se conserve a sí misma, simplemente buscando fines que no tengan otros partidarios. De este modo, mantener la autonomía de la organización constituye un problema critico. Por *autonomía* entendemos el grado en que una organización posee un área distinta de competencia, una clientela o membrecía claramente demarcada, y una jurisdicción indiscutida sobre una función, servicio, objetivo, asunto o causa. Las organizaciones tratan de estabilizar y asegurar su medio, y de suprimir las amenazas a su identidad. La autonomía da a una organización un derecho razonablemente estable sobre ciertos recursos, y con ello la coloca en una posición más favorable desde la cual

3 Peter B. Oark y James Q. Wilson, "Incentive 5ystems: A Theory oí Organizations", *AdministratioeScience Quarterly*, septiembre de 1961, p. 157.

competir por esos recursos. Los recursos incluyen asuntos y causas, así como dinero, tiempo, esfuerzo y nombres de prestígio.í

El rápido crecimiento de las oficinas jóvenes

Pocas oficinas logran jamás una autonomía tan perfecta que queden inmunes a las amenazas a su supervivencia. Sin embargo, una oficina puede alcanzar cierto grado inicial de seguridad, como ya hicimos notar. Esto presupone que se ha vuelto lo bastante grande como para prestar servicios útiles, y lo bastante antigua como para haber establecido relaciones de rutina con sus principales clientes. Nos referiremos a este tamaño mínimo y a estos niveles de edad como al *umbral inicial de supervivencia* de la oficina.

Transcurre siempre cierto intervalo entre los comienzos de una oficina y el alcance del umbral inicial de supervivencia. A veces este periodo transcurre antes de su "nacimiento" formal, como organización separada. En otros casos, la lucha por ese umbral comienza con el establecimiento oficial de la oficina.

Por regla general, una oficina alcanza ese umbral después de un periodo de rápido crecimiento, tanto en tamaño como en la relativa importancia social de sus funciones. Esto suele ocurrir como respuesta a condiciones del medio externo que sean favorables a la expansión de las funciones. Por ejemplo, la Fuerza Aérea del Ejército creció con extrema rapidez durante la segunda Guerra Mundial en respuesta a la necesidad de poderío aéreo militar. La experiencia convenció al Congreso (estimulado por miembros de la Fuerza Aérea del Ejército, en busca de autonomía) de que debían establecer una Fuerza Aérea separada. De este modo, el crecimiento formal de la entidad puso fin a su periodo crítico de creación, que comenzó durante el decenio de 1920.

Para las oficinas que no se desarrollan separándose de dependencias ya existentes, el crecimiento rápido normalmente ocurre de inmediato después de que nacieron oficialmente como dependencias separadas. Los jefes de la oficina nueva deberán atender al punto a suficiente número de clientes para llegar a un umbral inicial de supervivencia antes de que se agote su asignación original de recursos o de que se bloquee su fuente de reabastecimiento.

4 *Ibid.*, p. 158.

Las oficinas creadas por espíritu empresarial suelen no tener éxito sino hasta que el asunto o política que defiende con tanta convicción el grupo central coincide con condiciones ambientales favorables para lo que están promoviendo. Entonces, otros agentes de la sociedad dan suficientes recursos a ese núcleo, de modo que pronto pueda extenderse para satisfacer las necesidades que sus miembros habían estado proponiendo durante largo tiempo.

Las oficinas formadas mediante una rutinización del carisma, no suelen experimentar una expansión rápida sino hasta que la atracción del jefe carismático se ha transformado en una maquinaria organizativa. En la mayoría de las religiones, esto no ocurre sino hasta la muerte del jefe original.

Cualquiera-que sea su origen, una oficina incipiente es susceptible de ser eliminada por sus enemigos sobre todo inmediatamente antes de alcanzar el umbral inicial de supervivencia. En ese momento no ha generado todavía apoyo externo suficiente para resistir fuertes ataques.

Puesto que la mayoría de las organizaciones tienen rivales por sus funciones y asignaciones presupuestales, la posibilidad de que una oficina sea destruida por sus enemigos es real. Sus rivales *funcionales* son otras dependencias cuyas funciones sociales compiten con las de la oficina misma. Las compañías de energía privadas compiten de esta manera con la Administración de Electrificación Rural. Sus rivales por las *asignaciones* presupuestales son otras dependencias que compiten por los recursos, prescindiendo de sus relaciones funcionales con ella. En el gobierno, todas las oficinas que dependen del mismo agente apartador de fondos (el Congreso, por ejemplo) compiten por las asignaciones. En el sector privado, la competencia por asignaciones normalmente es indirecta. Por ejemplo, el fondo de la comunidad compite con todas las formas de gasto privado por los dólares de los consumidores. De este modo, la escasez general de recursos convierte prácticamente a cada entidad en enemigo de una oficina nueva, a menos que ésta pueda demostrarles su utilidad. Por tanto, la infancia de una oficina casi siempre implica una lucha por obtener recursos, a pesar de esta hostilidad latente.

Si la nueva oficina tiene rivales funcionales fuertes o fue planeada para regular o inhibir las actividades de agentes sociales poderosos, tropezará desde el principio con una resuelta oposición. Estos antagonistas a menudo desean apropiarse de las funciones de la nueva oficina,

o suprimirlas por completo. Por tanto, tratan de impedir que establezca una base sólida de apoyo externo. La oficina acaso tenga que luchar denodadamente durante su infancia para evitar que una oficina mayor, ya existente, la desintegre o absorba.

Algunas oficinas nunca logran llegar a su umbral inicial de supervivencia, pero pueden existir durante años en estado de continuo peligro. Un ejemplo de ello es la Agencia de Defensa Civil, recién absorbida por el Ejército. Esas agencias fueron incapaces de alcanzar una autonomía firme, en gran parte porque no tuvieron una clientela poderosa en el sistema político de los Estados Unidos. Sus funciones no les dan ni siquiera una veintena de beneficiarios domésticosbien organizados, o un conjunto poderoso de proveedores sin mercados alternos (como los proveedores del Departamento de Defensa). De este modo, el determinante de mayor importancia para saber si una oficina puede alcanzar autonomía (y cuán pronto puede hacerlo), es el carácter de su medio de poder. Si sus abastecedores o beneficiarios son fuertes y bien organizados, en comparación con sus rivales y "víctimas", es probable que conquiste con rapidez una posición claramente autónoma.

LA DINÁMICA DEL CREOMIENTO

Los efectos acumulativos del crecímienlo o la decadencia

Las causas principales tanto del crecimiento como de la decadencia de las oficinas están arraigadas en factores exógenos de su ambiente. Conforme la sociedad se desarrolla, ciertas funciones sociales adquieren importancia, en tanto que otras decaen. Es inevitable que las oficinas se vean más afectadas por esos hechos externos que por los cambios puramente internos. Sin embargo, la interrelación entre los acontecimientos internos y los externos tiende a crear ciertos efectos acumulativos de crecimiento o decadencia. Esos efectos se 'producen porque las oficinas pueden experimentar cambios significativos de carácter en su personal, en periodos relativamente breves. Pese a la naturaleza de "carrera" del empleo en la oficina, a menudo hay una rotación considerable de personal de oficinas específicas. Asimismo, un crecimiento que duplique o triplique las dimensiones de una oficina en poco tiempo puede alterar con rapidez toda su estructura y su carácter.

El dominio en las oficinas

Un cambio, aunque sólo sea de proporción pequeña, de los funcionarios de una oficina puede tener un efecto profundo sobre sus operaciones. Si la mayoría de los funcionarios que ocupan los puestos claves en una oficina son de un solo tipo (es decir, conservadores, oportunistas, etc.), la oficina y su conducta quedarán *dominadas* por los rasgos típicos de ese tipo de personas. Este grupo relativamente pequeño de funcionarios claves, podrá ejercer su dominio aun si la mayoría de los miembros de la oficina son de otro tipo.

La posibilidad de que unos cuantos dominen las actividades y el "espíritu" de toda una oficina se presenta porque su estructura jerárquica tiende a concentrar el poder desproporcionadamente en lo más alto. Sin embargo, en algunas situaciones es difícil saber si una oficina realmente está dominada por un tipo de persona o si su personal está integrado por una mezcla tal de funcionarios que ningún tipo predomina.

El efecto acelerador del crecimiento

Imaginemos una oficina en estado de "equilibrio perfecto", con una tasa de crecimiento cero a lo largo del tiempo. De pronto, sus funciones sociales se vuelven mucho más importantes de lo que habían sido. Como resultado, quienes ejercen el poder supremo sobre la oficina y otros agentes que hay en su medio la dirigen de modo que extienda con rapidez sus actividades y su personal, y le dan todos los recursos necesarios para lograrlo. Un ejemplo es la experiencia de la NASA poco después del Sputnik I.

Toda organización que experimente un crecimiento general rápido ofrece muchas más oportunidades de ascenso en un periodo dado que una empresa estática. Se crean nuevos puestos de supervisión, con lo cual se atrae nuevo personal interesado en un ascenso rápido; es decir, trepadores. Al mismo tiempo, los conservadores no serán atraídos a las oficinas que crecen con rapidez o hasta podrán sentirse rechazados por ellas, porque el crecimiento rápido suele ir acompañado de incertidumbre, constante modificación de la estructura organizativa, y trabajo arduo.[5] Como resultado, las oficinas que crecen con rapidez recibirán una

[5] Desde luego, si hay una gran tasa de desempleo, todos los tipos de funcionarios desempleados, pueden ser atraídos a una oficina en expansión.

proporción creciente de trepadores, y una decreciente de conservadores. Además, el aumento proporcional de los primeros será mayor en los puestos de alto nivel que en la oficina en general. Los trepadores ascenderán con más rapidez porque persiguen deliberadamente el ascenso más que los otros. Son mucho más aficionados a la innovación que los conservadores, y la oficina necesita innovadores para cumplir con sus funciones recién extendidas. De ahí que la "selección natural" objetiva dentro de la oficina, así como la selección subjetiva causada por diferencias de motivación personal, hagan que los trepadores sean seleccionados para ser ascendidos con más rapidez que los conservadores. Esto significa que la importancia de los trepadores (y de otros funcionarios aficionados a la innovación, como los fanáticos y sus partidarios) aumentará en una oficina en rápido crecimiento, aun cuando esa oficina esté inicialmente dominada por los conservadores.

La oficina se vuelve cada vez más dispuesta y capaz de innovar y extender sus funciones sociales asignadas inventando otras nuevas, o "capturando" las que desempeñan otras organizaciones menos dinámicas. La nueva expansión tiende a abrir aún más oportunidades de ascenso. Y esto, a su vez, atrae más trepadores que incrementan la disposición y capacidad de la oficina para innovar y extenderse, y así sucesivamente. De este modo, el rápido crecimiento de las funciones sociales de una oficina conduce a un cambio acumulativo del carácter de su personal, que tiende a acelerar más aún su tasa de crecimiento.

Frenos a la aceleración

La aceleración del crecimiento pronto tropieza con graves obstáculos. Primero, aunque la función social original de la oficina aumentara mucho en importancia relativa, esta función aún tiene que competir por recursos con otras, por atención social y por recursos. Por tanto, al acelerarse el crecimiento de la oficina, ésta encuentra más y más resistencia a un mayor desarrollo relativo de sus funciones a expensas de otras actividades de la sociedad. Esto ha ocurrido ciertamente en la NASA.

En segundo lugar, la oficina en continuo crecimiento pronto causa la hostilidad y el antagonismo de otras oficinas que compiten con ella en funciones. El intento de crecer apropiándose de las funciones de otras es una amenaza directa a la autonomía de esas otras oficinas. Por tanto,

la oposición total burocrática a la expansión de cualquier oficina aumenta cuando ésta trata de adueñarse de las funciones de otras oficinas existentes.

En tercer lugar, la oficina encuentra dificultad para continuar produciendo resultados notables conforme la organización se vuelve mayor y menos integrada. La oficina no puede generar un apoyo externo (salvo entre sus abastecedores), sin producir servicios que benefician a alguien, fuera de sus propios miembros. Por tanto, una oficina debe presentar periódicamente resultados que impresionen si desea mantener su tasa de desarrollo. La espectacular presentación de acontecimientos dramáticos a intervalos bien espaciados que ha llevado a cabo la NASA ilustra este concepto. Pero a medida que la oficina crece y asume más funciones, se hace con frecuencia cada vez más difícil producir esos resultados convincentes. Mayor tamaño y complejidad causan más dificultades de planificación y coordinación. Asimismo, una mayor proporción de los esfuerzos de los altos funcionarios se dedicará a la coordinación y planificación. Y esto significa que los mejores talentos de la oficina se desviarán de la acción hacia la administración.

Al crecer la oficina, el nivel promedio de talento que haya en ella probablemente decaerá. Ese nivel pudo surgir inicialmente cuando trepadores ambiciosos y obsesionados por los ascensos ingresaron en ella, durante la primera fase de su rápido crecimiento. Esto es especialmente probable por causa de cierto efecto de "masa crítica". Es difícil que una oficina redute a un físico célebre cuando no tiene ninguno; pero una vez que cuenta con dos o tres, otros más se ven atraídos por la oportunidad de trabajar con este grupo distinguido. No obstante, la tendencia del nivel de talento a subir con el crecimiento acaba por invertirse. Una vez que la oficina cuenta con todo el talento célebre que puede contener durante las primeras etapas de desarrollo, debe satisfacerse con talentos de menor nivel a medida que sigue creciendo. Cierto es que, si la oficina se expande hasta invadir campos enteramente distintos, podrá volver a comenzar con la mejor lista de talentos. Por tanto, este efecto que frena el crecimiento es menos grave si la oficina crece adoptando funciones nuevas o diferentes, que si lo hace desempeñando más intensivamente un solo conjunto de funciones.

En cuarto lugar, los conflictos entre los trepadores que invadieron la oficina en rápido crecimiento también constituyen un freno interno. Al aumentar la proporción de trepadores, una parte mayor de sus esfuer-

zos se dedicará a la política interna y las rivalidades, y no al desempeño de sus funciones sociales. También esto tiende a reducir la capacidad de la oficina para ofrecer demostraciones notables de eficiencia.

La decreciente capacidad para producir resultados que impresionen conforme crece la oficina puede compensarse durante un tiempo con crecientes economías de escala. Estas economías pueden permitir a la oficina producir mayor rendimiento por unidad de insumo, pero no reducen la oposición externa generada por cada intento de aumentar el insumo total de la oficina. Con el tiempo, estos factores sofocan todo crecimiento acelerado (o tal vez, todo crecimiento). Esto impide que la oficina se extienda indefinidamente una vez que experimentó un arranque inicial de crecimiento a toda velocidad.

El efecto desacelerador

Cada vez que la tasa de crecimiento relativo de una oficina se reduce y cae por debajo de la media de todas las oficinas, su personal puede cambiar en formas casi exactamente opuestas a las que integraron el acelerador del crecimiento. Es más probable que este *efecto desacelerador* ocurra cuando la oficina se ve obligada a reducir su personal por causa de una marcada baja de la importancia relativa de su función social. Esta decadencia, estancamiento o simple lentitud por encima del crecimiento normal tiende a reducir las oportunidades de ascenso dentro de la oficina a un nivel inferior al que prevalece en otras organizaciones comparables. Esto habitualmente será la señal para que todos los trepadores se alejen. Sin embargo, no todos ellos tienen habilidades fácilmente transferibles a otras organizaciones. Y esa transferibilidad es un factor importante al determinar la movilidad del trepador de una oficina a otra. Sin embargo, la mayoría de las veces muchos trepadores responderán a una marcada decadencia de la tasa de crecimiento de la oficina saltando a otras oficinas. Asimismo, quienes han llegado a ocupar altos puestos perderán esperanzas de subir más, y tenderán a volverse conservadores, en vez de trepadores. Dichos cambios reducen la proporción de trepadores de la oficina y aumentan la de conservadores en los puestos claves. Como consecuencia, en toda la oficina se producirá un desplazamiento hacia un mayor dominio de los conservadores, con lo que se reducirán la capacidad de innovar y el deseo de extender sus funciones. Entonces,

cuando se presenten oportunidades de innovación o de expansión de funciones, la oficina será menos capaz o estará menos dispuesta a aprovecharlas. Puede incluso perder funciones en favor de' otras oficinas más dinámicas y proclives a la innovación. Por ello, una vez que una oficina empieza a reducirse, o aun si experimenta una tasa de desarrollo anormalmente lenta durante un largo periodo, pone en movimiento fuerzas que tienden a reducirla más aún o a hacer que crezca con mayor lentitud.

Sin embargo, el efecto de desaceleración no es enteramente simétrico en relación con el acelerador de crecimiento, por las razones siguientes. En primer lugar, los trepadores que se quedan en la oficina aún tenderán a ascender con más rapidez que quienes no lo son. En segundo lugar, el número de altos cargos (que los trepadores pronto ocupan) aumentará, durante los periodos de aceleración, más rápidamente de lo que baja en las etapas de desaceleración. En tercer lugar, puesto que todos los tipos de funcionarios, incluso los conservadores, se oponen a la reducción de la importancia de sus recursos, la resistencia provocada por las reducciones en el tamaño de la oficina tiende a superar el entusiasmo causado por el crecimiento. Aceleradores y desaceleradores causan un movimiento de "cuello de botella" más marcado en la vida de una sola oficina, que una limpia curva ascendente y descendente.

Estos factores funcionan como freno a la tendencia del desacelerador para reducir el tamaño de una oficina una vez que ha dejado de crecer. Otro freno es el hecho de que la reducción de los servicios de una oficina por debajo de cierto nivel mínimo creará airadas protestas de sus beneficiarios indirectos.

"Crecimiento cualitativo" sin expansion[6]

Una deducción lógica de nuestros principios acelerador y desacelerador es que las organizaciones de lento crecimiento o estables de cierto tipo, generalmente tendrán un personal menos talentoso (en capacidad de innovación) que las organizaciones de crecimiento rápido de ese mismo tipo. Sin embargo, esta conclusión parece contradecir la experiencia de los cuerpos académicos universitarios de los Estados Unidos. En años

6 Estoy en deuda con el profesor George Stigler, de la Universidad de Chicago, por plantear el problema de los cuerpos docentes universitarios, con lo que ha estimulado el desarrollo de esta sección.

recientes, la más rápida expansión del tamaño del cuerpo docente en las facultades ocurrió en las escuelas financiadas por el Estado y, sin embargo, casi todas las medidas de calidad del profesorado muestran que las universidades privadas más apreciadas han logrado mantener un mejor nivel que sus rivales estatales, de más rápido crecimiento. La razón radica en que esas universidades privadas han experimentado un rápido crecimiento cualitativo, sin una expansión cuantitativa.

Lo que en realidad atrae a los trepadores no es el ascenso *per se*, sino mayores poder, ingreso y prestigio. Por lo general, las oficinas ofrecen a sus miembros tales prebendas, sobre todo por medio de ascensos. Es usual que puedan promover a muchas personas rápidamente sólo si el rápido crecimiento crea más puestos de alto nivel. En cambio, si la organización, en esencia, asciende a todo simultáneamente al aumentar su poder, el ingreso y el prestigio de casi todos sus miembros sin hacerse mayor, podrá tener los mismos efectos. Es precisamente lo que han logrado las universidades privadas de más alto nivel. Han continuado ofreciendo al personal académico de nuevo ingreso y al cuerpo docente ya existente altos salarios, mayor libertad de toda intervención burocrática y más tiempo para la investigación que sus rivales estatales. Además, la muy rápida rotación de personal de casi todas las facultades universitarias ha permitido que éstas ofrezcan a los miembros de nivel inferior aumentos de categoría relativamente rápidos, sin tener que extenderse, sin despedir a los actuales miembros de alto nivel ni aumentar drásticamente la proporción de puestos de alto nivel, en comparación con los de rango bajo.

Una organización puede mantener personal de alta calidad (en capacidad innovadora) aun cuando no tenga un aumento de tamaño relativamente rápido, mientras experimente dicho crecimiento en los incentivos que ofrece a sus miembros. Pero esto implica que recibe cada vez más recursos de su medio, por desempeñar tareas que no requieren un insumo de más horas-hombre. Ello sólo puede ocurrir si aumenta notablemente el valor de la producción de los miembros, por hora-hombre de insumo. Por lo general, esa mayor productividad sólo tiene lugar cuando hay un marcado aumento del valor social relativo de la función: de la organización. Una vez más, esto es precisamente lo que ha estado ocurriendo en las universidades privadas de más alto nivel. Al aumentar drásticamente el número total de estudiantes que tratan de ingresar en la educación superior, ha crecido con más rapidez.aun la demanda

de educación en las escuelas de mayor prestigio. Además, un énfasis creciente en la investigación básica ocurrió al mismo tiempo gracias a la repercusión del Sputnik I. Por consiguiente, las universidades privadas de más alto nivel han logrado incrementar los salarios y atraer mayor número de becas de investigación. Los nuevos fondos han posibilitado el aumento de incentivos que pueden ofrecer a sus profesores sin experimentar un rápido aumento de tamaño.

Algunos efectos del crecimiento rápido en una burocracia fragmentada, que desempeña una sola función

El anterior análisis de las universidades muestra la operación de los *sistemas fragmentados* de oficinas que desempeñan la misma función. Algunas oficinas gozan de un relativo monopolio de la responsabilidad por las funciones sociales en un área determinada. Ejemplos de ello son el Departamento de Correos de los Estados Unidos y el ejército soviético. Otras oficinas son unidades individuales, en sistemas fragmentados de organizaciones mucho mayores, que sirven a una sola e importante función social. Ejemplos relativamente puros son las universidades y las iglesias. Ejemplos menos puros son las escuelas primarias y de enseñanza media y los gobiernos locales en las áreas metropolitanas. Ellos tienen un monopolio en determinada esfera, pero sus clientes pueden mudarse y se mudan para quedar dentro de la jurisdicción de la oficina particular cuyos servicios desean.

Cuando aumenta rápido la importancia social de la función atendida por semejante sistema, normalmente todo el sistema se extiende para satisfacer esta mayor demanda. Esto puede requerir la adición de nuevas oficinas al sistema, la expansión de las existentes, o ambas cosas. En esas condiciones, las "leyes" de aceleración y desaceleración mencionadas antes se aplican al sistema en conjunto y no sólo a unidades particulares dentro de él. De este modo, el gran aumento relativo de la demanda de profesores universitarios atrajo a muchos trepadores a este campo, cuyos equivalentes en años anteriores se habían dedicado a los negocios o a otras actividades.

La "cima" del sis tema a la cual ascienden rápidamente los trepadores consiste en puestos que ofrecen los más altos niveles de ingresos, prestigio, poder y otras ventajas adicionales. Por lo menos es concebible que

esos puestos puedan concentrarse desproporcionadamente dentro de unas cuantas oficinas. Esto es probable, sobre todo, si la demanda de servicios de la más alta calidad que ofrece el sistema ha aumentado con mayor rapidez que la de sus servicios en conjunto. En tal caso, las oficinas particulares que ofrezcan los servicios de más alta calidad pueden aumentar sus ingresos (al recibir más asignaciones, más donativos y poder cobrar precios más altos) con mayor rapidez que el sistema en conjunto. Entonces pueden ofrecer a sus miembros un aumento de incentivos más rápido que el resto del sistema. Como resultado, los trepadores más ambiciosos gravitarán hacia las oficinas de máxima calidad, aun si éstas no aumentan de tamaño. De hecho, al negarse deliberadamente a extenderse, estas oficinas pueden evitar la dilución de este personal de la más alta calidad, entre las personas menos talentosas necesarias para ocupar los puestos debidos al rápido desarrollo cuantitativo. Esto reforzará su reputación de alta calidad, y por ende elevará más aún la demanda de sus servicios.

Esto es más o menos lo que ha ocurrido entre las universidades. La situación se complica por el hecho de que las universidades dependen considerablemente de transacciones voluntarias de *quidpro quo* para sus ingresos y por tanto, son casi burocráticas según nuestra definición. Sin embargo, el análisis anterior muestra que las conclusiones básicas establecidas aquí acerca de las oficinas también se aplican a los que se encuentran en sistemas fragmentados pero a veces deben considerarse aplicables al sistema en conjunto, y no a sus oficinas individuales.

Por qué las oficinas tienden a extenderse

La célebre primera ley de C. Northcote Parkinson dice que "el trabajo se expande hasta ocupar el tiempo disponible para completarlo"," Su principal corolario añade que "en cualquier departamento público administrativo que no esté en guerra, puede esperarse que el aumento de personal [...] resultará invariablemente entre 5.17 y 6.56% anual, cualesquiera que sean las variaciones de la cantidad de trabajo (si las hay), que deba hacerse"," Estas ideas humorísticas expresan el concepto prevaleciente

7 C. Northcate Parkinson, *Parkinson's Lmoand Other Studies in Administration*, *Bastan*, Houghton Mifflin, 1%2, p. 2.

8 *Ibid.*, p. 12.

de que las oficinas tienden por su esencia misma a extenderse, haya o no una auténtica necesidad de más de sus servicios. En realidad, todas las organizaciones tienen una tendencia inherente a extenderse. Lo que caracteriza a las oficinas es que no tienen tantos frenos a la expansión, ni sus frenos funcionan tan automáticamente.

Las principales razones de que las oficinas traten de extenderse son las siguientes:

* Una organización en rápida expansión puede atraer más personal capaz y retener mejor a su personal más capaz que una organización que se está extendiendo muy lentamente, está estancada o se contrae. Este principio ya fue examinado en la sección anterior.
* La expansión de cualquier organización normalmente da a sus jefes mayor poder, ingreso y prestigio; de ahí que ellos favorezcan su crecimiento. Los conservadores son la única excepción, pues atribuyen poco valor a la obtención de mayor estatus para sí mismos." Este principio no implica que las organizaciones mayores tengan necesariamente mayor poder o prestigio que las más pequeñas. Más bien implica que los jefes de una organización normalmente pueden aumentar su poder, ingreso y prestigio haciendo que ella se agrande.
* El crecimiento tiende a reducir los conflictos internos en una organización, al permitir a algunos de sus miembros (o a todos) aumentar el estatus personal, sin rebajar el de otros. Por tanto, los jefes de las organizaciones favorecen la expansión para elevar más la moral y minimizar los conflictos internos. El ambiente de cada oficina cambia en forma constante, modificando así la importancia relativa de las funciones sociales desempeñadas por sus diversas partes y los recursos asignados a cada parte. A esos cambios se opondrán las secciones que estén perdiendo recursos. Pero estas disensiones se pueden reducir si a algunas secciones se les dan mayores recursos sin que otras sufran pérdidas.
* Aumentar el tamaño de una organización también puede mejorar la

9 Esta causa inherente de crecimiento de las oficinas es esencialmente idéntica al argumento de William J. Baumol, de que los administradores de las empresas lucrativas tratan de maximizar las ventas dentro de una limitación de mínima ganancia. Véase William J. Baumol, "On the Theory of Expansion of the Firm", *American Economic Reuieui* 52, diciembre de 1962, pp. 1078-1087.

calidad de su desempeño (por unidad de producción) y sus oportunidades de supervivencia. Por ello, tanto la lealtad como el interés propio pueden alentar a los funcionarios a promover el crecimiento de la organización. Como ha señalado William H. Starbuck en su análisis del crecimiento organizativo, puede haber considerables ventajas operativas en ser una organización muy grande.'? Entre éstas,las siguientes:

- La organización puede lograr economías de escala, la habilidad de utilizar sus capacidades excesivas, y la reducción de errores estocásticos, aumentando el tamaño de sus muestras.
- Las grandes organizaciones tienen mejor oportunidad de sobrevivir que las pequeñas.
- Las grandes organizaciones son más difíciles de cambiar que las pequeñas (porque encarnan mayores costos de fijos); por ello, tienden a ser más resistentes a las presiones externas. También gastan más en investigación y desarrollo (en total o por empleado), y por ello pueden desarrollar mejor técnicas nuevas, útiles para aumentar su poder.
- Las organizaciones muy grandes pueden imponer cierto grado de estabilidad a su medio externo, 10 que no pueden hacer las más pequeñas. Una mayor estabilidad ambiental reduce la incertidumbre y la angustia, y fortalece el control de los funcionarios de alto nivel.

* Por último, dado que no hay un *quidproquo* inherente en la actividad de la oficina que permita a sus funcionarios verificar el rendimiento marginal de un mayor gasto contra el costo marginal, la estructura de incentivos a que se enfrentan casi todos los funcionarios ofrece recompensas mucho mayores por aumentar los gastos que por reducirlos. Por tanto,los funcionarios se sienten alentados a extender su organización por medio de mayores gastos.... En contraste con las otras fuentes de presión en favor del crecimiento descritas antes, ésta no se encuentra en la mayoría de las organizaciones orientadas hacia el mercado.

10 WiIliam H. Starbuck, "Organizational Growth and Development", en J. G. March (comp.), *HandbookofOrganizations,* Chicago, Rand McNally, 1964.

Los *efectos del envejecimiento de las oficinas*

Las oficinas, corno los hombres, cambian en formas predecibles al envejecer. Los siguientes son esos cambios y sus efectos más importantes.

Las oficinas aprenden con la experiencia a desempeñar mejor ciertas tareas. Dado el nivel inicial de recursos asignados, la mayor eficiencia permite, en efecto, a la oficina, generar una capacidad productiva adicional, simplemente al envejecer, sin ningún nuevo insumo de recursos. La capacidad adicionada puede utilizarse produciendo más servicios del mismo tipo absorbiendo la nueva capacidad como simple refuerzo a la organización o dedicándola a crear nuevas funciones o a tratar de "captar" algunas existentes en otras oficinas. Otra posibilidad -el recorte de insumos- es improbable, ya que todos los funcionarios evitan reducir los recursos que están bajo su control. Debe recordarse que cuando se emprende un nuevo proceso, al principio el aprender produce grandes economías pero la "curva de aprendizaje" pronto tiende a aplanarse.

Cuando las oficinas envejecen tienden a desarrollar sistemas de reglas más formalizados, que cubren cada vez más las posibles situaciones que pudieran encontrar. El paso del tiempo expone la oficina a gran variedad de situaciones, y ésta aprende a enfrentarse a casi todas más diestramente que en su juventud. El deseo 'de una memoria organizativa de esta experiencia hace que los funcionarios de la oficina creen reglas más y más elaboradas. Las reglas tienen tres efectos principales. Primero, mejoran marcadamente el desempeño de la oficina respecto a la situación ya encontrada, y hacen que la conducta de cada una de sus partes sea más estable y predecible para sus otras partes. Segundo, tienden a desviar la atención de los funcionarios: ya no les importa tanto desempeñar las funciones sociales de la oficina, sino hacer que se atengan a sus reglas -el "desplazamiento de metas" descrito por los sociólogos-o Tercero, aumentan la complejidad estructural de la oficina, lo que a su vez fortalece su inercia por causa de mayores costos fijos en los actuales procedimientos. La resistencia al cambio que surge como resultado reduce más la capacidad de la oficina para adaptarse a las circunstancias nuevas. Como consecuencia/las oficinas antiguas suelen ser más estables y menos flexibles que las jóvenes.

Cuando una oficina envejece, sus funcionarios tienden a cambiar el énfasis de sus metas: de desempeñar las funciones sociales de la oficina,

a asegurar su supervivencia y crecimiento como institución autónoma. Al crearse una oficina, habitualmente queda dominada por fanáticos o por decididos partidarios de una causa, que centran su atención en la realización de sus funciones sociales. Cuando envejece, sus reglas y maquinaria administrativa se vuelven más complejas y extensas, por lo cual exigen mayor atención de sus más altos funcionarios. En la oficina, los conservadores tienden a volverse más importantes, porque ponen toda su atención en conservar las reglas. Los fanáticos se vuelven menos importantes, porque no están interesados en la administración y no se caracterizan por asignar imparcialmente los recursos.

Cuando una oficina envejece, sus funcionarios están más dispuestos a modificar los originales objetivos formales de la oficina para apoyar la supervivencia y el crecimiento de su maquinaria administrativa.P El cambio de énfasis es favorecido por la creación de compromisos de carrera entre los funcionarios más antiguos de la oficina (desde el punto de vista del servicio). Cuanto más tiempo hayan trabajado para la oficina, más desearán evitar los costos de encontrar un nuevo empleo, perder categoría y antigüedad, y adaptarse a una nueva estructura informal. Por tanto, preferirían alterar los objetivos formales de la oficina a reconocer que debieran suprimirse sus puestos porque ya se alcanzaron las metas originales o porque éstas ya no tienen importancia.

Conforme una oficina envejece, el número y la proporción de sus funcionarios administrativos tienden a aumentar. Starbuck demostró esta tendencia en su análisis de los efectos de la longevidad sobre las oficinas.P Las principales razones de que ocurra el cambio en favor de la administración como función de la edad, y no del tamaño, son las siguientes. Primera, los administradores suelen tener mayor seguridad y estabilidad de empleo que los obreros de producción, en parte porque habitualmente tienen mayor categoría en el escalafón. Por consiguiente, cada vez que ocurre una reducción de personal, normalmente los primeros que son despedidos son funcionarios no administrativos. Cuanto más tiempo haya sobrevivido una oficina, más probable es que haya pasado por cierto número de esas contracciones. Segunda, mientras más vieja sea una oficina, es probable que haya desempeñado más tipos diferentes de funciones. Como resultado, mayor proporción de su per-

11 *Ibid.*, p. 303.
12 *Ibid.*, p. 366-376.

sonal debe dedicarse a la coordinación. Tercera, hasta recientes avances logrados en la tecnología de máquinas de oficina, los puestos de producción se habían visto sometidos históricamente a mayor mecanización que los empleos administrativos. Mientras más vieja es una oficina, más tiempo ha estado expuesta a estos efectos del cambio técnico.

Si una oficina experimenta un periodo de relativa estabilidad en su tamaño después de uno de rápido crecimiento, la edad promedio de sus miembros tiende a aumentar conforme envejece la oficina. Esto tiende a incrementar la influencia de los conservadores, pues muchos funcionarios que eran de otros tipos probablemente se hayan vuelto conservadores al envejecer. En la siguiente sección de este capítulo analizaremos esto con detalle.

Los efectos de envejecimiento sobre una oficina condujeron a la formulación de la Ley del Conservadurismo Creciente: *Todas las organizaciones tienden a volverse más conservadoras al envejecer, a menos que experimenten periodos de muy rápido desarrollo o cambio interno de personal.* Este principio es especialmente aplicable a las oficinas, porque están relativamente aisladas de la competencia.

A partir de esta Ley y de los otros efectos de la edad ya examinados, podemos sacar las siguientes conclusiones adicionales:

* Mientras más vieja es una oficina, es menos probable que muera. La causa radica en que sus jefes se vuelven más dispuestos a modificar los propósitos principales para mantener con vida la oficina.
* El mejor momento para "matar" una oficina es el más próximo posible a su nacimiento.
* En general, mientras más vieja es una oficina, más vasto es el alcance de las funciones sociales a que sirva. Si una oficina es relativamente vieja, habitualmente habrá sobrevivido a considerables fluctuaciones de la importancia de sus diversas funciones sociales. Sus funciones sociales perdieron importancia relativa, obligando a sus jefes a adoptar nuevas funciones. Sin embargo, probablemente no haya abandonado las originales. Por tanto, con el transcurso del tiempo las oficinas, como las empresas privadas, tienden a diversificarse para protegerse de las fluctuaciones de la demanda.

El fenómeno del "grupo de edad" y sus efectos

Uno de los efectos del aumento de edad sobre una oficina es la tendencia a que se eleve la edad promedio de sus miembros. Antes, en este mismo capítulo, mostramos que toda oficina pasa por un periodo de rápido crecimiento, inmediatamente antes de llegar a su umbral inicial de supervivencia. Durante ese periodo, suele contener una alta proporción de fanáticos (porque la establecieron), y de trepadores (porque fueron atraídos por su rápido crecimiento). Además, estas personas suelen ser relativamente jóvenes, pues los funcionarios jóvenes son más optimistas y llenos de iniciativa que los de edad.

Poco después del arranque inicial, el ritmo de crecimiento disminuye, y es probable que la oficina entre en una "meseta" de crecimiento. Esto significa que una alta proporción del total de sus miembros son las personas que ingresaron en ella durante su periodo de crecimiento rápido (a menos que tenga un continuo cambio de personal). Este grupo constituye un "grupo" de personal: casi todos de la misma edad. Al envejecer, también aumenta la edad promedio de los miembros de la oficina, ya que forman una proporción muy grande del total de sus miembros. Esto crea los siguientes efectos importantes:

* Existen tensiones entre los miembros del grupo de edad respecto a los ascensos, porque muchos de ellos satisfacen los requisitos necesarios casi al mismo tiempo. No se puede ascender a todos los que son objetivamente aptos a los pocos puestos de alto nivel. Por tanto, los cargos de nivel relativamente bajos siguen siendo desempeñados por personas de edad avanzada.
* Una alta proporción de los miembros de la oficina tiende a volverse conservadores, por su edad avanzada y la frustración de las ambiciones de ascenso. En cualquier organización, los funcionarios tienden a volverse conservadores conforme envejecen si no se encuentran en la "corriente principal" de los ascensos a los puestos más altos. Por tanto, toda la oficina tiende a quedar más dominada por los conservadores cuando los miembros de este grupo envejecen.
* La lucha por los ascensos tiende a sacar de la organización a muchos trepadores, que se van a organizaciones de más rápido crecimiento (si tienen esa alternativa). La proporción de conservadores en la oficina también tiende a aumentar por esta razón. Los funcionarios más

talentosos son los que más probablemente se vayan, ya que tienen mayores oportunidades en otra parte. Por tanto, la oficina queda cada vez más dominada por la mediocridad, a menos que en realidad no haya otras organizaciones en las cuales ingresar (por ejemplo, el Partido Comunista de Rusia no tiene competidores dentro de Rusia).

* Hasta el periodo inmediatamente anterior al retiro de la mayoría de los miembros del grupo de edad, será muy difícil atraer jóvenes talentosos a la oficina. Los trepadores no querrán ingresar en él, porque ven que el camino ya está bloqueado. Los fanáticos se sentirán desalentados por el predominio de los conservadores en la oficina. Sin embargo, cuando las partes principales del grupo de edad están a punto de retirarse, la perspectiva de que de pronto queden vacantes tantos puestos de alto nivel puede atraer tanto a trepadores como a fanáticos.
* La oficina experimentará una crisis de continuidad cuando el grupo de edad llegue a la edad normal de retiro. De pronto, casi todos los altos puestos serán abandonados por los miembros del grupo que durante tantos años había dominado la política de la oficina. Como resultado, ésta pasará por una época de dificultades, cuando los miembros restantes luchen por el control de sus políticas y recursos.
* Muchas de estas consecuencias, un tanto desfavorables de los grupos de edad, pueden ser compensadas por los hechos siguientes:

  - Arranques adicionales de rápido crecimiento que producen múltiples grupos de edad dentro de la oficina.
  - El retiro acelerado de los miembros de la oficina que no fueron ascendidos. Las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos utilizaron cierta versión de este sistema de "hacia arriba o hacia afuera" para contrarrestar a los grupos de edad en sus estructuras resultantes de la segunda Guerra Mundial.
  - Purgas de funcionarios de alto nivel.
  - Supervivencia de la oficina durante un periodo tan largo que el grupo de edad original tiende a ser remplazado por una distribución de edad más pareja.

* Dado que el crecimiento en muchas oficinas ocurre normalmente por arranques desiguales, y no a un ritmo parejo, los grupos de edad y sus consecuencias son fenómenos muy comunes.

La muerte de las oficinas

La capacidad de las oficinas para sobrevivir a su utilidad auténtica es parte de la mitología de la burocracia. Nuestra teoría ofrece varias razones para explicar por qué las oficinas -particularmente las gubernamentales- rara vez desaparecen, una vez que han pasado sus umbrales iniciales de supervivencia.

Normalmente, las organizaciones mueren porque no desempeñan funciones sociales de importancia suficiente para que sus miembros o su clientela estén dispuestos a sacrificar los recursos necesarios para mantener esas funciones. Semejante incapacidad puede ocurrir por tres razones: las funciones específicas desempeñadas por la organización pierden importancia relativa; las funciones siguen siendo importantes, pero la organización ya es incapaz de desempeñarlas con eficiencia; o las funciones siguen siendo importantes, pero alguna otra organización las desempeña mejor. Cuando la caída de una oficina es causada por las dos primeras de estas condiciones, la oficina tiende a desaparecer por completo. Sin embargo, cuando la muerte es causada porque otra organización se apropió de sus funciones, a veces los miembros de la oficina son transferidos a la otra organización. En esos casos, la oficina es absorbida y en cierta manera continúa viviendo.

Hay varias razones por las que es poco probable que las oficinas mueran una vez que han quedado firmemente establecidas:

* Las oficinas a menudo están dispuestas a cambiar de funciones con tal de sobrevivir, de ahí que la relativa decadencia de sus funciones sociales iniciales no las matará si son lo bastante flexibles para emprender funciones nuevas y más viables antes de que sea demasiado tarde.
* La naturaleza de las oficinas lleva a sus clientes a crear una presión para mantenerlas después de que su utilidad ya no justifica sus costos. Los clientes de esta oficina normalmente reciben sus servicios sin hacer pagos directos completos (o de cualquier índole) por ellos. Por tanto, estos clientes hacen presión sobre la agencia central de asignaciones presupuestales para que continúen los servicios de la oficina, aun cuando no querrían pagar los servicios. directamente si tuvieran que soportar todos sus costos.
* Pocos clientes o abastecedores de casi toda oficina recibenbeneficios

netos tan grandes e irremplazables por los servicios de la oficina que seguirán exigiéndolos aun cuando sus beneficios marginales hayan disminuido, quedando por debajo del costo margirial para la mayor parte de los dientes. Las oficinas de gobierno son las que más probablemente tienen esos clientes fanáticos, pues por 10 general prestan servicios que no pueden ser duplicados por agentes privados actuando por sí solos. Por ejemplo, no es probable que los contratistas de Defensa encuentren compradores privados de misiles o vehículos espaciales.

* La falta de toda relación explícita de *quid pro quo* entre los costos y beneficios de toda oficina tiende a ocultar ciertas situaciones en que los costos de manutención de la oficina superan a sus beneficios. A menudo, esto permite que la tendencia natural de los miembros de cualquier organización a mantenerla viva funcione bien, aun cuando la oficina en realidad "debiera" haber muerto.
* Las oficinas en general intervienen menos en conflictos totales entre sí, que las firmas lucrativas privadas; por tanto, es menos probable que se maten unas a otras. Las empresas privadas están más dispuestas a entablar luchas a muerte que las oficinas públicas, por dos razones principales. Primera, en los mercados libremente competitivos que contienen gran número de pequeñas empresas, la-competencia intensa es relativamente impersonal, verdadero requisito para la supervivencia. En contraste, cuando una oficina pública "invade" el territorio de otra, éste es un acto deliberado, que va contra un adversario específico. En esencia, las oficinas se asemejan a las grandes empresas oligopólicas. Como ellas, tratan de evitar las guerras totales porque son demasiado costosas para todos los participantes. En segundo lugar, si dos o más oficinas públicas intervienen en una "guerra" por el control de ciertas funciones sociales, inevitablemente atraerán la atención de las agencias centrales de asignaciones del gobierno (tanto ejecutivas como legislativas). Esto es muy peligroso, porque es seguro que los adversarios de la oficina llamarán la atención de algunos hacia sus principales fallas. Además, los principales funcionarios de cada oficina temen a una investigación detallada, pues es casi seguro que se descubrirían acciones embarazosas.
* La experiencia muestra que la "tasa de defunción" entre las oficinas y las grandes empresas oligopólicas es sumamente baja. Esto demuestra que la razón más importante de que sean tan raras las muestras de

las oficinas es que son grandes, y todas las grandes organizaciones tienen tasas altas de supervivencia. Las organizaciones grandes pueden soportar mayores fluctuaciones absolutas de los recursos disponibles que las pequeñas, y también gozan de otras ventajas, esbozadas en este mismo capítulo. Por tanto, el tamaño y el tipo de función son el principal factor de la supervivencia. Como todas las oficinas son grandes por definición, y la gran mayoría de los negocios son pequeños, tienen que ser engañosas las comparaciones directas de las tasas de muerte generales entre las oficinas gubernamentales y las empresas privadas.

* Aun cuando una oficina pública no pueda obtener suficiente apoyo externo para seguir viviendo como dependencia autónoma, puede sobrevivir si permite que una oficina mayor la absorba.
* Pese a las bajas tasas de mortalidad dentro de su propia cultura, muy pocas oficinas –y organizaciones en general– han logrado sobrevivir durante periodos realmente largos, es decir, durante siglos. La mayoría de las oficinas gubernamentales desaparece cuando el gobierno que las creó es remplazado, como ocurrió a las oficinas romanas. De manera similar, las oficinas privadas habitualmente no sobreviven a las culturas que las crearon Las iglesias y universidades parecen las especies más resistentes, como lo muestran la Iglesia católica romana, y la Universidad de Oxford.

XXIX. CÓMO RESCATAR DE PPBS EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS*

AARON WILDAVSKY

TODOS saben que la nación necesita un mejor análisis político. Cada área que investigamos muestra lo poco que se sabe en comparación con lo que se necesita saber para encontrar medidas políticas adecuadas. En algunas organizaciones no hay manera de determinar la eficiencia de los programas existentes; por lo que la supervivencia de las organizaciones debe ser la única norma a aplicar. A menudo, no es posible determinar si se han alcanzado los objetivos más sencillos. Si hay una demanda de información, surge el grito de que lo que hace la organización no se puede medir. Si alguien intentara someter la organización a alguna medida de productividad, se le diría que los números mienten. A menudo, esta es otra manera de decir: "no se meta en lo que no le importa". A veces, la línea adoptada es que el trabajo es tan sutil que se resiste a todo análisis. En otras ocasiones, se dice que sólo los más enterados en las artes esotéricas pueden comprender debidamente lo que hace la organización, y que apenas podrían comunicarse con los no iniciados. Hay algunos tan convencidos de la justicia última de su causa que no pueden imaginar por qué alguien podría querer saber el bien que ellos están haciendo al enfrentar nuestras dificultades comunes. Sus actividades, literalmente, no tienen precio; a ellas no se les aplican los vulgares conceptos de costo y beneficio.

Todo el que haya pasado por esta rutina llega a apreciar el análisis de políticas. La idea misma de que debiera haber objetivos identificables y de que debería prestarse atención a su logro, parece un gran avance. El desarrollo de otras maneras de resolver los problemas y considerar los costos futuros de cada solución parece algo creativo, en comparación

con otros enfoques más azarosos. Y, sin embargo, el análisis de las políticas, con su hincapié en la originalidad, imaginación y previsión no puede describirse fácilmente. Es equivalente de lo que Robert N. Anthony ha llamado planificación estratégica: "[...] el proceso de decidir sobre los objetivos de la organización, los cambios de esos objetivos, los recursos utilizados para alcanzarlos [...] connota planes grandes, importantes, con grandes consecuencias".[1] Aunque el análisis de políticas es similar a una versión ampliamente concebida del análisis de sístemas.[2] Yehezkel Dror ha mostrado los límites que separan un estudio de visión estrecha de otro con mayores preocupaciones por las políticas. En el análisis de políticas,

1) hay que prestar mucha atención a los aspectos políticos de la toma de decisiones públicas y a la adopción de políticas públicas (en lugar de pasar por alto o de mirar condescendientemente los aspectos políticos)...

2) Debe intervenir una concepción amplia de la toma de decisiones y de la adopeiónde políticas (en lugar de considerar toda toma de decisiones como, básicamente, una asignación de recursos)...

3) Se debe poner énfasis principalmente en la creatividad y la búsqueda de nuevas opciones políticas, con el fin explícito de fomentar el pensamiento innovador...

4) Se debe depender mucho de [...} métodos cualitativos...

5) Debe hacerse mucho mayor hincapié en el pensamiento futurista...

6) El enfoque debe ser más laxo y menos rígido, y sin embargo sistemático, de modo que reconozca la complejidad de la interdependencia. entre medios y fines, la multiplicidad de normas pertinentes a las. decisiones, y el carácter parcial y tentativo de todo análisis...[3]

El análisis de políticas busca aportar información que contribuya a. hacer que una dependencia sea política y socialmente pertinente. Las políticas son metas, objetivos y misiones que guían a la dependencia. El análisis evalúa y pasa por un tamiz los diversos medios y fines, en la elusiva búsqueda de recomendaciones de política. Al salir del ambiente

1 Robert N. Anthony, *Planning and Control Systems: A Frameuxnk Jor Analysis,* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965, p. 16.

2 Aaron Wildavsky, "The Polítícal Econamy of Efficiency", *Public Administration Review* 26, diciembre de 1966, pp. 298-302.

3 Yehezke1 Dror, "Polícy AnaIysts: A New Professional Role in Government Service", *Public Administration Review* 27, septiembre de 1%7, pp. 200-201. Véase también la obra principal de Dror, *Public Policy-Making Reexamined,* San Francisco, Chandler, 1968.

caldeado de la administración cotidiana, el análisis de políticas. busca conocimientos y oportunidades necesarias para hacer frente a un futuro incierto. Puesto que el análisis de políticas no pretende proyectar el *statu quo*, sino seguir las consecuencias de ideas innovadoras, resulta una variante de la planificación. Al complementar el proceso de decisiones de la dependencia, el análisis de políticas es un instrumento del cambio social.

En vista de su interés en la creatividad, no sorprende que el análisis de políticas siga siendo, en gran medida, un arte; no hay reglas precisas sobre cómo llevarlo al cabo. El analista de políticas trata de reducir el oscurantismo, siendo explícito al hablar de problemas y soluciones, recursos y resultados. El propósito del análisis de políticas no es eliminar el partidarismo, sino elevar el nivel de la discusión entre intereses contendientes. Si los pobres desean recibir mayores beneficios del gobierno, la respuesta a sus problemas puede no encontrarse inicialmente en el análisis político, sino en la organización política Una vez que se han organizado, tal vez deseen iniciar un análisis de políticas con el fin de cristalizar sus propios objetivos, o simplemente de competir con los análisis planteados por otros. Hemos de esperar que el resultado final sea un debate de mejor calidad y tal vez, con el tiempo, una elección pública entre opciones mejor conocidas.

La. confianza en lo deseable del análisis de políticas -la aplicación sostenida de inteligencia y conocimiento a los problemas sociales- no basta para asegurar su éxito, del mismo modo en que desear hacer el bien no basta para alcanzar propósitos nobles. Si se hacen afirmaciones grandiosas, si se colocan pesadas cargas sobre los funcionarios sin una compensación adecuada, si se presta poca consideración a las necesidades de los jefes de la dependencia, éstos no desearán entonces un análisis de políticas. Está claro que quienes introdujeron el sistema PPB en el gobierno federal de un solo golpe no emprendieron el análisis de políticas sobre el modo de introducir el análisis de políticas en el gobierno federal.

En un trabajo titulado "La economía política de la eficiencia",[4] escrito poco antes de que se ínícíaransrss en el gobierno nacional, yo sostuve que tropezaria con graves dificultades. Aún no hay razón para cambiar ni una sola palabra de lo que dije entonces. En realidad, sus dificultades

[4] Aaron Wildavsky, op. *cit.*

han sido tan abrumadoras que existe un grave peligro de que el análisis de políticas sea rechazado junto con sus manifestaciones particulares en PPBS. En este trabajo, evaluaré el daño que el sistema de planificación-programación-presupuestación ha hecho a las perspectivas de fomentar el análisis de políticas en el gobierno nacional de los Estados Unidos. Luego, sugeriré algunas maneras de permitir que el análisis político prospere.

POR QUÉ DEFENSA FUE UN MAL MODELO

Una manera rápida de ver lo que el PPBS tuvo mal, es examinar las condiciones previas para el uso de este enfoque en el Departamento de Defensa, del cual fue exportado a todo el gobierno federal. Los orígenes inmediatos del PPBS pueden encontrarse en la Corporación RAND,[5] donde, después de la segunda Guerra Mundial, un grupo de talentosos analistas dedicó años de esfuerzo a comprender los problemas de la política de defensa. Se necesitaron cinco años para dar con las primeras ideas útiles. De este modo, el primer requisito de la presupuestación de programas en Defensa fue un pequeño grupo de personas talentosas que hubieran pasado años investigando los problemas especiales de estrategia y logística de la Defensa. El segundo requisito fue una terminología común, una colección *ad hoc* de enfoques analíticos, y el planteamiento inicial de afirmaciones teóricas para guiar el análisis de políticas. Cuando el secretario de Defensa Robert McNamara tomó posesión de su cargo, no tuvo que buscar hombres de talento, ni aguardar a que se creara un conjunto de conocimientos. Estos requisitos ya se habían cumplido hasta cierto punto. Lo que se necesitaba en adelante era su capacidad de comprender y utilizar los estudios analíticos. De este modo, el tercer requisito de la presupuestación de programas es una jefatura suprema que comprenda el análisis de políticas y que esté resuelta a aceptarlo y darle buen uso.

El cuarto requisito fue la existencia de planificación y de planificadores. La planificación fue bien aceptada en los diversos niveles del Departamento de Defensa, con la variedad de planes de servicio conjunto, planes de largo plazo, planes logísticos y de otros tipos. Militares y civiles creían en la planificación, en hacer frente a la incertidumbre y en

5 Véase David Novick, "Origin and History of Program Budgeting", The RAND Corporation, octubre de 1966, p. 3427.

especificar algunas consecuencias de las decisiones políticas. El problema, tal como lo veían los creadores del PPBS, consistía en introducir consideraciones de costos en la planificación; ellos querían detener la planificación en abstracto e integrar planificación y presupuestación. Deseaban utilizar el presupuesto de programas para cerrar la brecha entre los planificadores militares, que se interesaban por los requisitos pero no por los recursos, y los presupuestadores, directamente preocupados por los costos financieros, pero no necesariamente por una política eficaz.

El análisis de políticas es costoso en lo que respecta a tiempo, talento y dinero. Exige un alto grado de poder creador para imaginar políticas nuevas y ponerlas a prueba sin requerir una experiencia real. Exige la creación de sistemas en que los elementos estén ligados entre sí y con indicadores operativos, de modo que los costos y eficiencia de las opciones pueden compararse de manera sistemática. No hay manera de saber por adelantado si el análisis resultará intelectualmente satisfactorio y políticamente factible. El análisis de políticas se facilita cuando: (a) se especifican fácilmente las metas, (b) se permite un gran margen de error, y (c) el costo de la política considerada hace que valga la pena gastar grandes sumas en el análisis. La parte de la política de Defensa que trata de las opciones entre diversos sistemas de armamentos era idealmente apropiada para el análisis de políticas. Como el costo de los proyectiles intercontinentales u otros sistemas de armamento era de miles de millones de dólares, era fácil justificar el gasto de millones en el analísis.s La eficiencia potencial de armas como los proyectiles intercontinentales pudo considerarse mientras se estuvo dispuesto a aceptar grandes márgenes de error. No es raro que los analistas presupongan casos extremos de daño y vulnerabilidad en un contexto en que es muy grande el deseo de reducir los riesgos. Por tanto, un objetivo como el de asegurar suficiente poder destructivo como para que ningún ataque enemigo pudiera impedir la devastación de su propio país, podría ser confuso, sin ser inutilizable. Si imaginamos que los posibles enemigos fuesen capaces de descargar el triple del megattmelaje que sugieren los cálculos de nuestra información, no tendríamos que preocupamos de-

[6] En una ocasión traté de interesar a un pasante que tenía experiencia en problemas de la defensa, a que participara en una investigación en la ciudad de Oakland. Él me preguntó por el tamaño del presupuesto de Oakland. "Cincuenta millones de dólares", le dije. - ¡Vaya! En la Fuerza Aérea solfamos redondear esa cifra" fue su respuesta.

masiado por dudas acerca de la teoría subyacente. Si alguien está dispuesto a pagar el costo de compensar lo peor, no le importará tanto la falta de conocimiento. La idea no es que se trate de un procedimiento analítico indeseable; todo lo contrario. Pero se permitió que los casos extremos determinaran los resultados.

t» inercia

No es fácil introducir procedimientos nuevos que den como resultado políticas nuevas. La inercia siempre ha sido un problema. Los miembros de la organización y sus grupos de clientela tienen intereses creados en seguir con la política del pasado. Los esfuerzos de persuasión deben ser enormes y persistentes. Pero hay condiciones que facilitan el cambio. Una de ellas es un creciente nivel de asignaciones presupuestales. Si el cambio significa que se deben quitar cosas a las.personas de la organización, sin darles nada a cambio, podrá esperarse encontrar mayor resistencia. La habilidad para sustituir las antiguas recompensas por otras nuevas, mayores, reduce la resistencia al cambio. El hecho de que las asignaciones a la Defensa fuesen aumentando a ritmo rápido facilitó mucho la vida a McNamara. Por ejemplo, las objeciones que se esperaban de los grupos de clientela se acallaron porel hecho de que los contratistas de la defensa tenían mucho trabajo, aun cuando no era exactamente el que habían esperado. El rápido crecimiento de la organización también puede mejorar las posibilidades del cambio, El simple aumento de tamaño de la organización significa que se pueden contratar muchas personas nuevas, que no están atadas .a las viejas costumbres. Y los ascensos rápidos pueden ayudar a convencer a los miembros de que los cambios recomendados son deseables.

Mientras más profundamente penetre el cambio en las entrañas de la organización, más dificil será lograrlo. Mientras más se limite el cambio a la administración central, mayores serán las posibilidades de lograrlo. Los cambios introducidos en el Departamento de Defensa no requirieron en su mayor parte la aceptación de los niveles inferiores. Consideremos un cambio propuesto en la organización de las unidades de combate que reduciría drásticamente las tradícíonalesínsjalacíones de apoyo a las fuerzas de tierra Semejante cambio no es fácil de manipular

desde Washington. Pero la elección de un sistema de armamentos de preferencia sobre otro es mucho más susceptible al control central. Los tipos de problemas para los cuales era más útil la presupuestación de programas también resultaron ser los mismos problemas que en gran parte podían resolverse, desde lo más alto de la organización. El grupo de presupuestación de programa que estableció McNamara tuvo que luchar con los generales en Washington, pero no con los sargentos de abastecimiento. Todo el que conozca el ejército sabe la batalla que éstos preferirían entablar.

La capacidad de una organización para lograr el cambio rápido depende, desde luego, del grado en que sea autónoma del ambiente. En otro lugar he sostenido? que el presidente de los Estados Unidos tiene mucho mayor dominio de la política exterior de la nación que de su política interna. En casi cada esfera de la política doméstica hay una bien atrincherada estructura de intereses. En las políticas exterior y de Defensa, excluyendo organizaciones esencialmente internas como la Guardia Nacional, el territorio del sistema político estadunidense no está, ni con mucho, tan bien defendido; hay muchas menos fortificaciones, minas y trampas políticas.

El personal

El personal con experiencia puede ser una barrera para el cambio. Sabe algo de las consecuencias de lo que está haciendo. Puede haber probado toda una variedad de opciones y señalar las razones por las que cada una fracasará. Si se me permite recordar mi experiencia en los niveles inferiores del ejército (entré como soldado raso de primera, y nunca me degradaron), la respuesta habitual a una pregunta sobre la eficacia de la práctica en vigor era: "¿Ha estado usted en combate, muchacho?" Pero los cambios más dramáticos introducidos en el Pentágono tuvieron que ver con evitar o limitar una guerra nuclear (algo en que nadie podía alegar que tenía experiencia) y en que el propósito básico del análisis era asegurarse de que no tuviéramos que aprender por experiencia. Si el sistema falla, se acabó el juego. Y puesto que los hombres de McNamara poseían todo un cuerpo de doctrinas sobre política de defensa, tenían

7 Aaron Wiklavsky, "The Two Presidencies", *Trans-action* 4, diciembre de 1966, pp. 7-14.

una enorme ventaja sobre los militares que durante largo tiempo fueron incapaces de defenderse debidamente en este nuevo campo,"

Los nuevos analistas de políticas no aceptaron la validez de la experiencia militar. En su opinión, los juicios escuetos no eran una respuesta satisfactoria a por qué debía adoptarse una medida política. El Ejército podía conocer el poder de fuego de una división de infantería, pero el poder de fuego no era "eficiencia". Sin embargo, la competencia entre los servicios por lograr asignaciones fue favorable al PPBS. Había un presupuesto para la defensa que cubría virtualmente todo el tema del Departamento. Había misiones de defensa en que podían hacerse intercambios entre servicios. En realidad, se podían desviar recursos si el análisis "demostraba" que un servido en particular tenía razón. Podían crearse fácilmente programas, por la fácil identificación del programa con los sistemas de armamento y las unidades de fuerza. Una vez que los militares aprendieron la jerga, estuvieron dispuestos a entrar al juego por una división extra o por un portaaviones. En la medida en que las pérdidas de dólares en un programa quedaron compensadas con creces por ganancias en otro, se redujo considerablemente el dolor del análisis de políticas.

Las condiciones favorables al uso limitado de la presupuestación de programas en el Departamento de Defensa no existen en la mayor parte de las dependencias internas. No hay grandes grupos de talentosos expertos en análisis de políticas en los problemas de la dependencia, fuera del gobierno federal. Por consiguiente, estos hombres inexistentes no pueden ponerse a disposición de las dependencias. (Ha pasado el tiempo en que en las industrias aeroespaciales se esperaba que ingenieros en sistemas de octava categoría resolvieran, de la noche a la mañana, programas sociales básicos.) La mayoría de las dependencias tiene pocos planificadores y aún menos experiencia en planificar. No hay un conjunto de conocimientos que aguarde ser aplicado a áreas de política como la beneficencia y el delito. Una razón básica para desear más análisis de políticas es ayudar a crear conocimientos donde hoy existen muy pocos. Sólo hay pocas dependencias donde los administradores del más alto nivel deseen un análisis sistemático de políticas y puedan

8 Para un nuevo argumento a lo largo de estas líneas, véase mi arUculo "The Practica! Consequences of the Theoretical Study of Defense Polícy", *Public Administrntion Review* 25, marzo de 1%5, pp. 90-103.

comprender los estudios cuantitativos. No es fácil especificar los objetivos en la mayoría de las dependencias internas. Y tampoco suelen tener a mano equivalentes de programas como los costosos sistemas de armamentos. Lo que tan agudamente observó Thomas Schelling acerca del Departamento de Estado -que no controla una gran parte del presupuesto dedicado a la política exterior- también puede decirse de los departamentos internos y de su falta de cobertura."

Salvo pocos programas individuales como las propuestas de pago de prestaciones o de evaluación de la conveniencia de un transporte supersónico, el costo de casi ninguna de las políticas domésticas llega a miles de millones de dólares. El Congreso y los públicos interesados no están dispuestos a autorizar grandes márgenes de error. En lugar de aumentar, la disponibilidad de fondos federales empezó a reducirse poco después de entrar en vigor la presupuestación de programas. Fue inevitable un mayor nivel de conflictos, especialmente porque la aceptación de los cambios propuestos requería la aquiescencia de toda clase de personas e instituciones en el largo alcance de las dependencias. Trabajadoras sociales, funcionarios de las ciudades, jefes de policía, madres que vivían de la beneficencia, funcionarios de campo y muchos otros participaron en las políticas. La presupuestación de programas, del lado doméstico, se lleva adelante en un marco en que hay menos autonomía del medio y mucho más experiencia personal de los subordinados. Tan sólo por esos motivos no nos habría sorprendido que la presupuestación de programas en las dependencias domésticas no avanzara tan rápidamente o con tan evidente éxito como en el Departamento de Defensa.l?

9 Thomas C. Schelling, "PPBS and Foreign Affairs", memorándum preparado a solicitud del Subcommittee on National Security and International Operations of the Committee on Government Operations, U. S. Senate, 90th Congress, First Session, 1968.

10 El doctor Alain Enthoven, que desempeñó un papel principal en la introducción del análisis de sistemas en el Departamento de Defensa, observó: "Los principales cambios de estrategia, la aceleración de la producción de misiles Minutemen y Polaris, y la concentración de fuerzas no nucleares, incluyendo el aumento en el ejército, las fuerzas aéreas tácticas y el puente aéreo [...] están siendo colocados en la misma fase que el PPBS [...] Aceleramos los programas Polaris y Minuteman porque creímos que era terriblemente importante tener una fuerza de represalia invulnerable. Formamos las Fuerzas Armadas de Tierra porque creíamos que era necesario tener más fuerzas de tierra para guerras limitadas no nucleares. Aceleramos el desarrollo de las fuerzas contra la guerrilla o las fuerzas especiales, porque creímos que eran necesarias para la contrainsurgencia. Estas cosas habrían ocurrido con PPBS o sin él. PPBS no hace la estrategia". Subcommit-

NADIE PUEDE HACER EL PPBS

En trabajos anteriores sostuve que la presupuestación de programas tropezaría con graves dificultades políticas. Aunque se han aceptado casi todos estos argumentos, me han replicado que en un mundo mejor, sin la vulgar intrusión de factores políticos (como el consentimiento de los gobernados), el PPBS realizaría los milagros que había anunciado. Ahora está claro que para el estrecho propósito de predecir por qué la presupuestación de programas no funcionaría, no había necesidad de mencionar siquiera los problemas políticos. Habría bastado decir que la introducción en masa del PPBS presentaba insuperables dificultades de cálculo. Todos los obstáculos antes mencionados, como falta de talento, teorías y datos se pueden resumir en una sola frase: *nadie sabe cómo hacer presupuestos por programa.* Otra forma de decirlo consistiría en afirmar que muchos saben cómo debiera ser la presupuestación de programas en general, pero que nadie sabe cómo debe ser en un caso particular. La presupuestación de programas no se puede plantear en términos operativos. No hay un acuerdo sobre lo que significan las palabras, ya no digamos siquiera la capacidad de enseñar a otros lo que debe hacerse. La razón de la dificultad es que decir a una dependencia que adopte la presupuestación por programas, significa decirle que encuentre mejores políticas, y no hay ninguna fórmula para lograrlo. Se puede (y se debe) hablar de medir la eficiencia, estimar costos y comparar opciones, pero eso está muy lejos de poder dar el salto creador consistente en formular una mejor-política.

La pauta de los hechos

Con la experiencia de incontables discusiones con potenciales practicantes de la presupuestación de programas al nivel general, creo que puedo describir la pauta habitual de los acontecimientos. Las instrucciones llegan de la Oficina del Presupuesto. Se tiene que tener un presupuesto por programas. El personal de la dependencia oprime de inmediato el

tee on National Security and International Operations of the Committee on Government Operations, U. S. Senate, *Hearings, The Planning-Programming-Budgeting System,* 90th Congress, First Session, Part 2, 27 de septiembre y 18 de octubre de 1967, p. 14L

botón que dice "pánico". Simplemente no sabe qué hacer, ni lo que se le ha pedido hacer. Si pueden, recurren al grupo (lastimosamente pequeño) de refugiados del Pentágono, que han llegado a alumbrar el camino. Pero estos intelectuales de la defensa no saben mucho del área política en que están trabajando. Esto requiere tiempo. Y sin embargo, de todo esto debe salir algo, y muy pronto. Entonces producen una gran cantidad de información precipitada, caracterizada por la cuantificación prematura de asuntos sin importancia. Ni el jefe de la dependencia ni los examinadores de la Oficina de Presupuesto pueden entender el material que les han presentado. Su simple cantidad dificulta toda comprensión. Es inútil para la toma de decisiones del Director del Presupuesto. En un esfuerzo por ser útil, la unidad de análisis de programas de la Oficina de Presupuesto dice algo así como: "buen intento, 'muchachos, agradecemos todo ese esfuerzo. Pero aún no han comprendido bien la idea de la presupuestación de programas. Recuerden que deben aclarar las metas, definir los objetivos, relacionarlos con indicadores cuantitativos y proyectar los costos al futuro. Por favor, manden un nuevo borrador, basado en esto".

Se efectúa entonces otro esfuerzo furioso. Lo hacen en Defensa, por lo que debe ser posible. Se invierte una cantidad increíble de tiempo. A la postre, bajo fuerte presión de tiempo, se acumulan más y más datos. Nadie podrá decir que el personal de la dependencia no se esforzó al máximo. La nueva presentación tiene un poco más de sentido para algunos, y un poco menos para otros. Simplemente no se sostiene como presentación de las políticas de la dependencia. Se reciben más palabras de aliento de la Oficina de Presupuesto, y otro sermón para que se especifiquen las nuevas formas de alcanzar los objetivos de la dependencia, aunque, desde luego, dando por sentados los antiguos objetivos. Para entonces, el personal está desesperado: "nos encantaría hacerlo", dicen todos, "pero no podemos imaginar cómo. Ustedes, los expertos de la Oficina de Presupuesto, deberían enseñarnos cómo se hace". Silencio. Las palabr.as que llegan de arriba dicen que la Oficina de Presupuesto no se mete en las operaciones de la dependencia. Es tarea de ésta hacer su propio presupuesto. Después de cierto tiempo, el cinismo se ha apoderado de todos.

El PPBS tiene que ser terriblemente ineficiente. O nada se parece tanto como al aparato. de Rube Goldberg en que las operaciones.efectuadas tienen poca relación con el producto logrado. Los insumos de datos del

PPBS son enormes y su producción de política minúscula. En todo el gobierno federal ocurre lo mismo: si se pregunta qué bien ha hecho el PPBS, quienes tienen algo favorable que decir citan invariablemente los mismos -uno o dos- análisis de políticas. En cierto momento yo empecé a preguntarme si el estudio del esquisto de petróleo'! que se efectuaba en el Departamento del Interior y el programa maternal y de atención a los níñost? en Salud, Educación y Bienestar, eran lo único que había salido del esfuerzo de programación.

Las órdenes de extender el PPBS no decían: "hagamos más análisis de políticas del que hemos hecho en el pasado". Lo que decían era: "hagamos creer que podemos hacer análisis de políticas de cualquier cosa". En lugar de centrar la atención en áreas de política reductibles a estudio, el aparato del PPBS requiere información sobre *todas* las políticas de la dependencia.

Estructura del programa

Determinar la estructura de programas es el aspecto más nocivo del PPBS. Una vez adoptado dicho sistema, surge la necesidad de tener una estructura de programa que ofrezca una lista completa de los objetivos de la organización y que nos ofrezca información sobre el modo en que se alcanzó cada uno. A falta de estudios analíticos de todas o de gran parte de las operaciones de la dependencia, la estructura resulta ser un caos que apila datos sin sentido, bajo rubros de categorías vagas." Ocul-

11 *Prospects Jor Oil Shale Detelopment,* Washington, D. C., Departamento del Interior, mayo de 1968.

12 Este estudio fue presentado en *ibid.,* pp. 10-45.

13 Dificultades similares en condiciones parecidas ocurren, evidentemente, en el mundo de los negocios. Vale la pena citar los comentarios de Anthony: "La planeaci6n estratégica [es decir, el análisis de políticas] es esencialmente *irregular.* Problemas, oportunidades e 'ideas brillantes' no surgen de acuerdo con ningún calendario prestablecido; hay que tratar con ellas cuando logramos percibirlas [...] No apreciar la distinci6n entre los procesos regulares e irregulares puede causar dificultades del tipo siguiente. Una compañía con un proceso presupuestario bien desarrollado decide formalizar su planeaci6n estratégica. Prepara un conjunto de formas y procedimientos concomitantes, y hace que las unidades operativas presenten sus planes a largo plazo, sobre estas formas y sobre cierta fecha de cada año. Luego, se supone que los planes se revisan y aprueban en una reuni6n similar a una junta de revisi6n del presupuesto. Este procedimiento no funciona [...} En una reuni6n de revisi6n anual simplemente no hay tiempo para una

ta, en lugar de aclarar. Sugiere comparaciones entre categorías para las cuales no hay una base fáctica o analítica. Un examen de la estructura de programas del departamento convence a todos los que lo conocen de que el análisis de políticas es simplemente otra mala manera de ocultarse detrás de viejas confusiones. La mera enumeración de algunas categorías de programas del Departamento de Agricultura -Comunidades del Mañana, la Ciencia al Servicio del Hombre, Extender las Dimensiones de la Vida- puede aclarar el punto, mejor que ningún comentario.

Aun si el jefe de la dependencia comprende un resumen y reducción de datos del presupuesto del programa, no podrá utilizar esa estructura para tomar decisiones, porque es demasiado difícil adaptar un aparato tan elaborado. Aunque el sistema rastrea información bajo numerosos rubros, no dice casi nada acerca del impacto de un programa sobre otro. Es como un análisis de datos, pero no un análisis causal. Por tanto, el jefe de la dependencia se ve a la vez sobresaturado con masas de números e insuficientemente provisto con proposiciones sobre el impacto de alguna acción que quisiera emprender. No puede decir, porque nadie lo sabe, lo que significaría, para el resto de su operación, el cambio marginal que tiene en mente. Los cambios incrementales en la Oficina de Presupuesto, en el nivel de la dependencia, se hacen pensando en las antiguas categorías presupuestarias. Y como se supone que la estructura del programa es parte del presupuesto, se le debe tomar como una declaración de la política actual, y necesariamente surge como producto de un compromiso de la organización. Por tanto, la estructura del programa no incluye un enfoque en las preocupaciones centrales de la política. Es, probablemente, una disposición tomada casi al azar, que refleja el deseo de manipular un apoyo externo y de favorecer aspiraciones internas de poder. Al no ser programa ni presupuesto, la estructura de programa es inútil. Es como la Aldea Potemkin de la administración moderna. El hecho de que generar fragmentos de datos al azar para la estructura del

consideración minuciosa de toda una serie de propuestas estratégicas [...] Es importante que se examine y apruebe el presupuesto de operación del próximo año como una sola entidad, para asegurar que las diversas piezas estén en armonía entre sí. [...] Con excepción de listas muy generales de consideraciones esenciales, el proceso de planeación estratégica no sigue un formato o un horario prescritos. Cada problema es bastante distinto de los demás, de modo que cada uno tiene que ser tratado de manera diferente". *Planning and Control Systems, op. cit.*, pp. 38-39.

programa tome un tiempo que habría podido dedicarse a ocupaciones más constructivas, también daña el análisis de la política. Toda la intención de ese análisis es mostrar que lo que se había hecho intuitivamente en el pasado podrá hacerse mejor por medio de una aplicación sostenida de la inteligencia. La adopción de estructuras de programa sin ningún sentido y su perversión en lemas para dar apoyó a las políticas existentes no hacen avanzar -por decirlo con discreción- la causa del análisis de políticas.

El testimonio de Gorham

No pretendo sugerir que la introducción del PPBS no haya producido algunas realizaciones. Sin embargo, antes de considerar el significado de ellas resulta esencial que comprendamos lo que es evidente que el PPBS no ha hecho. Sería difícil encontrar un testigo mejor, al respecto, que William Gorham, ex subsecretario (Coordinación de Programas) del Departamento de Salud, Educación y Bienestar, que hoy es jefe del Instituto Urbano y es ampliamente conocido como destacado practicante de la presupuestación de programas.

En el más alto nivel de generalidad, es claro que el PPBS no ayuda a tomar decisiones entre vastos objetivos nacionales como la salud y la defensa, y tampoco es útil para hacer intercambios entre áreas de política más cercanamente relacionadas como salud, educación y bienestar. En el testimonio que presentó ante el Comité Económico Conjunto, Gorham planteó las cosas con claridad:

> Permítaseme decir de entrada que no hemos intentado hacer ningún análisis pomposo de beneficios y costos, destinado a revelar si los beneficios totales de un millón adicional de dólares gastado en programas de salud serían mayores o menores que lós de otro millón adicional gastado en educación o bienestar. Si yo fui algún día lo bastante ingenuo para creer posible este tipo de análisis, ya no lo soy. Los beneficios de los programas de salud, educación y bienestar son diversos, y a menudo intangibles. Afectan a diferentes grupos de edad y regiones de población, en distintos periodos, Ninguna cantidad de análisis nos dirá si la nación se beneficia más al enviar a un niño de los barrios bajos a la escuela preprimaria, darle atención médica a un anciano o permitir a un ama de casa incapacitada reanudar sus actividades normales. Las "grandes decisiones" -ruánta más salud, cuánta más.educacíón, cuán-

to más bienestar y qué grupo de la población se beneficiará- son cuestiones de juicios de valor y de política. El analista no puede aportar mucho a su solucíon.P

Resulta que es extremadamente difícil obtener un consenso sobre los objetivos dentro de una sola esfera de política. Como resultado, los analistas de políticas intentan encontrar objetivos más claramente operativos y más aceptables en general. Gorham habla con la voz de la experiencia cuando dice:

Permítaseme presentar un ejemplo: la educación. Lo que queremos que nuestros hijos sean, como resultado de haber ido a la escuela, es el nivel de objetivo apropiado, y el más vasto. Pero querernos que nuestros hijos sean distintas clases de personas. Queremos que sean capaces de hacer distintas clases de cosas. En otras palabras, tenemos toda una pluralidad de opiniones acerca de aquello en que deseamos que se conviertan nuestras escuelas. Por tanto, bajarnos un nivel y hablamos de objetivos en materia de realización educativa: años de escuela completados y ciertas medidas objetivas de calidad. Aquí pasarnos, en materia de educación, de una especie de objetivos difusos, pero muy importantes, sobre lo que deseamos que estén haciendo las escuelas, a objetivos más concretos, menos discutidos, más fáciles de aceptar, que se relacionan con cosas como el nivel educativo, el porcentaje de muchachos que llegan a la universidad, etcétera.

Creo que lo mismo puede decirse de la salud y los servicios sociales: que en el más alto nivel de objetivos, donde en teoría nos gustaría decir algo, la dificultad de conseguir y lograr un consenso nacional es tan grande que tenemos que descender a algo más fácilmente aceptado corno objetivos.P

Lo que en realidad puede hacerse, según Gorham, son estudios analíticos de esferas políticas estrechamente definidas. "Las decisiones menos aparatosas", dijo Gorham, "las que se tornan entre diversos progra-

14 Joint Economic Committee, Congress of the United States, Hearings, *The Planning-Programming-Budgeting System: Progress and Potentials,* 90th Congress, Fírst Session, septiembre de 1967, p. 5.

15 *Ibid.,* pp. 80-81. Podríamos pensar que un modo de salir del dilema consistiera en adoptar cierto número de objetivos para una esfera de política. Cuando William Proxmire, presidente del comité, sugirió que se especificaran más objetivos, Gorham replicó: "Me gustaría ser el que pusiera el primer objetivo. El primero siempre es el que está en mejor forma. Cuanto más objetivos se tengan, menos útil se es esencialmente, porque el conflicto entre todos ellos se vuelve enconado", p. 83.

mas con los mismos objetivos o muy similares, dentro de la salubridad, pueden iluminarse bastante con un buen análisis. Es este tipo de análisis el que hemos emprendido en el Departamento de Salud, Educación y Bienestar".[16] Gorham pone como ejemplos los programas de control de enfermedades y mejoras en la salud de los niños. Si este tipo de análisis de proyecto es el que puede hacerse de acuerdo con el PPB5, entonces surge una pregunta de importancia: ¿por qué pasar por todo ese remolino para realizar unos cuantos estudios discretos de problemas importantes?

Un presupuesto quinquenal concebido en términos de la jerga de la estructura de programas no sirve a ningún propósito.'? Puesto que las verdaderas decisiones del presupuesto se toman pensando en las antiguas categorías, y el análisis de políticas puede hacerse fuera de la estructura del programa, no hay ninguna necesidad de institucionalizar nombres huecos. Si se ha completado un análisis de políticas, no hay razón para'que no se pueda presentar como parte de la justificación de las estimaciones a la Oficina de Presupuesto y al Congreso. Para los pocos memorandos de programas que una dependencia puede presentar, podrían detallarse los cambios, usando las categorías tradicionales del presupuesto. Los problemas de la estructura de programas se entregarían a los analistas de políticas de la dependencia, que ensayarían diferentes modos de dar coherencia intelectual a los programas. No habría necesidad de imponerle el último fracaso a un mundo escéptico. Tampoco habría batallas por los costos de alterar la estructura de un programa que ha logrado, si no un marco común, al menos la virtud de la familiaridad. La diferencia es que la estabilidad de categorías en el

[16] *Ibid.,* p. 6.

[17] Anthony ofrece de nuevo una comparación útil de las empresas privadas, al señalar un punto similar: "Un número creciente de empresas hace proyecciones de su estado de resultados y su balance con varios años de anticipación, proceso que ha llegado a conocerse con el nombre de 'planeación a largo plazo' [...] Un plan quinquenal suele ser una proyección de los costos e ingresos que se prevén de acuerdo con políticas y programas *ya aprobados,* y no una fórmula de consideración y de decisión sobre nuevas políticas y programas. El plan quinquenal refleja decisiones estratégicas ya tomadas; no es la esencia del proceso de toma de decisiones nuevas [...] En algunas compañías, el llamado plan quinquenal no es más que una extrapolación mecánica de datos actuales, sin ningún reflejo de las decisiones y juicios de la empresa Semejante ejercicio es virtualmente inútil", *Planning and Control System, op. cit.,* pp. 57-58.

presupuesto tradicional tiene un auténtico valor para el control.[18] aunque la encarnación de las contradicciones en la estructura del programa viole su propósito esencial.

INCENTIVOS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS

El PPBS desacredita el análisis de políticas. Recabar grandes cantidades de datos al azar no resulta un análisis muy serio de la política pública. La conclusión es obvia: debe anularse el "matrimonio por la fuerza" entre el análisis político y la presupuestación. Se deben abandonar los intentos de describir todo el programa de la dependencia en memorandos de programas. Ya es bastante difícil hacer una buena labor de análisis de políticas, como empiezan a verlo en casi todas las dependencias, sin tener que cumplir con arbitrarios plazos fijos, impuestos por el proceso del presupuesto.[19] No hay modo de saber si un análisis saldrá bien. Por consiguiente, carece de sentido insistir en presentar análisis hechos a medias, cada año, por un erróneo deseo de cubrir todo el programa de la dependencia. La propia Oficina de Presupuesto reconoció en fecha reciente esta dificultad, el exigir a las dependencias que presenten extensos memorandos sólo cuando se han identificado las cuestiones importantes de política. Resulta más fácil y es más honrado sacar del presupuesto la estructura de programas.

Sin embargo, hasta aquí el argumento, nos obliga a afrontar una gran dificultad. El análisis de políticas y la presupuestación supuestamente se relacionaron para ver que el análisis de alta calidad no languidecía en el limbo, sino que se convertía en acción por medio del crucial proceso del presupuesto. Sacar del ciclo anual del presupuesto el análisis de políticas podría aumentar su contenido intelectual a expensas de su

18 Se encontrará un excelente análisis de los diferentes propósitos del presupuesto y las etapas del desarrollo presupuestario en Allen Schick, "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform", *Public Administration Reoieui* 26, diciembre de 1966, pp. 243-258.

19 En otro artículo ("Toward a Radical Incrementalism", *op. cit.),* he propuesto que se debiera facilitar el análisis de políticas aboliendo el ciclo presupuestario anual. Una de las grandes fallas de la toma de decisiones políticas gubernamentales es que las políticas se formulan dos años antes de disponer de fondos. En primer lugar, dadas las dificultades de inventar unas políticas, para empezar, el tiempo acaba con el mejor análisis. Como nadie parece dispuesto a reparar seriamente en esta alternativa, la menciono de paso, como un cambio que armonizaría con todo lo que se ha sugerido.

consecuencia práctica. Aunque las estructuras formales de programa seguirían adelante –el PPBS en realidad inhibe las perspectivas de obtener un análisis bueno, digno de traducirse en política pública–, serían remplazadas por un poderoso incentivo de hacer que el análisis de política contara en las decisiones anuales del presupuesto. Por tanto, estoy proponiendo un sustituto del PPBS, el cual mantiene cualquier incentivo que hubiera por introducir los resultados del análisis de políticas en el mundo real, sin provocar efectos debilitadores.

La presentación de memorandos de programas apoyados por el análisis de políticas debería convertirse en requisito para todos los cambios de importantes sumas de dólares en el presupuesto de una dependencia. La Oficina de Presupuesto debería insistir en que toda dependencia cumpliera con este requisito. Por consiguiente, los jefes de dependencias tendrían que imponerlo a sus subunidades. La secuencia podría ser así:

1) El secretario de una dependencia y los mejores analistas de políticas revisan los asuntos principales y la legislación, y fijan un "menú" de estudios para varios años. Periódicamente se hacen adiciones y sustracciones.

2) Los analistas de políticas fijan estudios que requieren entre seis y veinticuatro meses.

3) Al completarse un estudio de una esfera importante, se le presenta al secretario de la dependencia, para su revisión y aprobación.

4) De ser aprobado, las consecuencias de las recomendaciones del estudio se traducen en términos presupuestarios para presentarlo como memorándum de programa, en apoyo del presupuesto del año fiscal de la dependencia.

Nadie imagina que un requerimiento mecánico impondría, por sí mismo, una consideración seria sobre cuestiones de políticas. No se debe reificar ningún procedimiento, como si tuviera vida propia, aparte de las personas que deberán aplicarlo. Esta conclusión vale lo mismo para mi sugerencia que para el PPBS. Por tanto, deberemos considerar los medios y modos de aumentar la demanda y la oferta del análisis de políticas.

Aumento de la demanda y la oferta

El primer requisito de un análisis de políticas eficiente es que la administración, en su nivel más alto, lo desee. Por muy trivial que esto parez-

ca, ha sido violado a menudo, como lo muestra el espléndido estudio de Frederick C. Mosher de la presupuestación del programa de relaciones exteriores.[20] Las dificultades inevitables de deshacerse de información inútil y de romper antiguas malas costumbres, resultarán obstáculos insuperables sin el sólido apoyo de los más altos funcionarios de la dependencia. Si no lo quieren, lo mejor que puede hacerse es concentrar los esfuerzos en otra dependencia. Colocar al mejor personal en unas cuantas dependencias, también aumenta la probabilidad de que gran cantidad de talentos logre dar una respuesta creadora a los nacientes problemas de la política.

El análisis de políticas debe dirigirse hacia los requerimientos directos del más alto nivel de la administración. Esto significa que el análisis debe limitarse a unas cuantas cuestiones importantes. Como sólo habrá pocos estudios cada año, el secretario deberá tener tiempo de considerar y comprender cada uno. El personal analítico deberá ser suficientemente flexible para trabajar sobre sus intereses prioritarios. Por consiguiente, hay que abandonar uno de los argumentos por los cuales generalmente se ha aceptado la presupuestación de programas. El análisis de políticas no identificará normalmente los programas de baja prioridad. La administración principal no está interesada en ellos. No se beneficiarían en nada si algunos partidarios de este programa se enfurecieran. En cambio, los jefes de las dependencias quieren saber cómo enfrentar los nuevos problemas. Quienes practican el análisis de políticas comprenden perfectamente estas consideraciones. Harry Shooshan, subsecretario de programas del Departamento del Interior, nos presenta un sagaz análisis:

> [...] Hemos intentado acercar más nuestra labor de PPB y nuestro trabajo analítico a las nuevas direcciones del programa y a los asuntos principales, no porque sea más fácil hablar de programas nuevos; más bien hay una razón de juicio, sobre cuánto tiempo deberá dedicarse a los programas actuales que ya están bastante bien encarrilados. Por tanto, replanteamos su misión y le ponemos el atuendo de PPB y ¿qué es lo que realmente habremos realizado?
>
> Habrá nuevas propuestas de programa, nuevos impulsos de hacer algo en ciertas esferas. Relacionemos nuestros análisis con eso y documentemos

20 Frederick C. Mosher, "Program Budgeting in Foreign Affairs: Some Reflections", memorándum preparado a solicitud del Subcommittee on National Security and International Operations of the Committee on Government Operations, U. S. Senate, 90th Congress, Second Session, 1968.

las opciones lo mejor que podamos, para quienes toman las decisiones. Así, es una combinación de que, por una parte, es difícil identificar las bajas prioridades de manera que realmente signifique algo; y, por la otra, está el hecho de saber qué hemos hecho realmente, al limitarnos a poner programas viejos en atuendos nuevos cuando los programas nuevos en realidad debieran enfatizarse ahora mismo tomando en cuenta las decisiones que, en mi caso, debe tomar el Secretario del Interior, sobre lo que debiera saber antes de tomar decisiones relativas a dónde intentará llegar. Si yo puedo relacionar PPB con la decisión que hoy está en su escritorio y en el futuro próximo, eso podrá convencerlo a él y, a su vez, a nuestro propio departamento, de la contribución que podemos hacer.?!

Las implicaciones del argumento de Shooshan trascienden el hecho de volver más deseable el análisis de políticas, haciéndolo coincidir con las necesidades de la administración principal. Los temas de dicho análisis deberían escogerse precisamente por su carácter crítico fluido y emergente. Estos son los lugares que a la sociedad le duelen. Son los lugares en que hay oportunidades de obtener ventajas marginales. En realidad, una función importante para la administración principal consiste en escudriñar el horizonte político en busca de blancos para oportunidades. Y sin embargo, las características de estos problemas nuevos van contra las normas de selección que actualmente impone el PPBS, ya que se caracterizan por su ambigüedad en las metas, por su falta de datos sobre los cuales proyectar estimaciones precisas de costos y consecuencias, y por una incertidumbre general respecto a la gama de los posibles cambios de programa.

Habría mucho mayor demanda de análisis de políticas si éste se hiciera de modo que satisficiera las necesidades de los funcionarios de alto nivel. Consideremos el ejemplo del presidente de los Estados Unidos. Ciertamente, puede utilizar este análisis para ayudarse a tomar mejores decisiones. Estudios sustanciales de políticas darían a él y a su personal un instrumento contra la burocracia. El conocimiento es poder. De hecho, el dominio de una esfera particular permitiría a los presidentes ejercer mayor control sobre la agenda de decisiones públicas, y les daría una ventaja en la competencia con todo tipo de rivales. A los presidentes tal vez les serviría cada año una docena de estudios importantes de sus preocupaciones más inmediatas. Y aun cuando pocos de ellos resultaran

21 *Hearings, The Planning-Programming-Budgetins System: Progress and Potentials, op. cit.,* pp. 77-78.

bien, el presidente podría interesarse en utilizarlos. Contrastemos esto con la actual inundación de la oficina del Ejecutivo, por incontables diluvios de "libros" y programas, resúmenes y memorandos que nadie ve siquiera.

Lo que puede decirse del presidente, vale también para los ejecutivos importantes de las dependencias. Los ejecutivos orientados hacia la política querrán disponer de análisis más eficaces. Los deseosos de aumentar su base de recursos se interesarán en fuentes independientes de información y asesoramiento. Quienes ejercen el poder necesitan objetivos por los cuales luchar. No está de moda ni conviene que parezca que alguien busca el poder por el poder mismo. En la sociedad elegante, el afán se enmascara y se cubre con un rostro noble, cuando se le puede unir a grandes preocupaciones de política que beneficiarán a otros, además de a los buscadores de poder. La atención de los jefes no se logra bombardeándolos con trivialidades, sino dándoles ejemplos del mejor tipo de trabajo que puede hacerse. Los últimos años del gobierno de Johnson presenciaron una proliferación de comisiones secretas que recomendaban políticas nuevas. El secretario del departamento a menudo se volvía simplemente otro pedigüeño especial. Si tienen algún interés en combatir esta corriente, los secretarios podrán descubrir que producir sus propios análisis de política les permitirá decir que la intervención externa no es el único ni el mejor modo de generar políticas nuevas.

La demanda del Congreso

Si congresistas estratégicamente colocados exigieran más análisis de políticas, es casi seguro que los recibirían. ¿Qué se puede hacer para que ellos deseen más? La respuesta no es rodearlos de un personal numeroso para que pierdan sus funciones manifiestamente políticas y se parezcan más a los burócratas. Tampoco está en decir a los congresistas que se mantengan lejos de pequeñas cuestiones administrativas en favor de preocupaciones políticas mayores, pues muchos sólo se meten en las cuestiones importantes a tientas, abriéndose paso al través de los detalles más pequeños.[22] Una amenaza de privar a los congresistas de los datos tradicionales de asignaciones presupuestales por renglón de gasto, por medio de las cuales ejercen el control sobre los asuntos de la

[22] "Toward a Radical Incrementalism", *op. cit.*, pp. 27-29.

dependencia, tampoco parece un buen modo de interesar a los congresistas en el análisis de políticas.

El análisis debe tener algún valor en relación con lo que los congresistas quieren. Algunos legisladores desean patrocinar nuevas medidas políticas, y son una clientela para el análisis. En cambio, para otros congresistas, la política es un producto negociable que surge de sus interacciones con sus compañeros. A estos miembros hay que atraerlos de manera diferente. Con frecuencia tienen cierto sentido de lealtad y orgullo institucionales. Saben que el Congreso es una institución rara en este mundo: un cuerpo legislativo que en realidad ejerce cierto control sobre la política pública. Están conscientes de que la creación de nuevo conocimiento y de nuevas técnicas podría congelarlos, dejándolos al margen de las decisiones más importantes. El análisis de políticas se debe plantear a estos hombres como un aumento del poder del Congreso como institución. En su forma más sencilla, el propósito del análisis sería permitir a los congresistas plantear nuevas preguntas y evaluar las respuestas. A menudo, lo más difícil para un lego es reconocer las preguntas importantes implícitas en una esfera de política, ¿Hay otras preguntas, además mejores, que plantear, otras y mejores políticas que buscar?

A un Congreso que toma en serio su papel político se le debe alentar a contratar un análisis de políticas que subraye diferentes opiniones de cuáles son las preguntas cruciales en una esfera particular de la política. A cada comité o subcomité importante se le debiera alentar a contratar un experto en el análisis de políticas, por un periodo limitado, tal vez de dos años. Su tarea consistiría en solicitar estudios de políticas, evaluar las presentaciones hechas por las dependencias del gobierno y mantener informados a los congresistas sobre cuáles se consideran las preguntas importantes. En otros tiempos, los presidentes del Congreso no siempre prestaron atención a la calidad del personal de sus comités. Siguiendo los pasos del Comité Económico Conjunto, podrían celebrarse seminarios unas dos semanas antes de cada sesión. En ellos podría haber discusiones entre el personal de la dependencia, el del comité y los académicos u otros expertos que hubieran entregado el último análisis. Si todo salía bien, los congresistas salían de ahí con una mejor idea de la gama de asuntos y de las maneras un tanto distintas de abordar los problemas, y los analistas de políticas salían comprendiendo mejor las prioridades de los legisladores.

La oferta de análisis de políticas

Hasta aquí, sólo hemos tratado la estructura de incentivos de los consumidores que deberán desear un análisis de políticas: jefes de dependencias, presidentes y congresistas. Poco hemos dicho de la estructura de incentivos de los que debieran proporcionar la oferta: analistas, asesores y académicos. Nuestra premisa ha sido que la aportación de análisis estaría en función de la demanda. Ahora bien, en economía, hace ya largo tiempo que las relaciones entre la oferta y la demanda son complicadas, porque es muy difícil precisar sus interacciones mutuas. Al preguntársele si la demanda creaba oferta, o si la oferta creaba demanda, según se dice, el gran economista Marshall afirmó que era como preguntarle cuál era la hoja de la tijera que corta el papel. Sin embargo, no hay duda de que los cambios de las condiciones y la calidad de la oferta podrían tener efectos importantes sobre la demanda de análisis de políticas.

Separar este análisis del PPBS podría ayudar a formar la oferta del primero, al:

1) Reducir las recompensas por la cuantificación sin sentido, hecha por la cuantificación misma. La Oficina de Presupuesto no pediría tal información, ni daría premios por recibirla.

2) Aumentar las recompensas a los analistas que pudieran intentar la riesgosa empresa de abordar un importante problema político, que obviamente no iba a ser considerado, porque todos estaban muy ocupados jugando con la estructura del programa. Aquí opera la Ley de Gresham: el trabajo programado expulsa la actividad no programada, y el trabajo expulsa al análisis.

Un modo de aumentar la oferta del análisis de políticas, sería mejorar la preparación de las personas que trabajan directamente en las diversas esferas de la política. En lugar de tomar personal preparado en ese análisis y hacerle aprender todo lo relacionado con una esfera política en particular, el personal de esa esfera sería capaz de hacer análisis de políticas. Con ese propósito, no bastarían cursos de tres días o tres meses. Se necesitaría un año, posiblemente dos. Como es improbable que se pueda disponer de los mejores cerebros durante tan largo periodo, resulta necesario pensar en la educación recibida en un lapso anterior de sus vidas. Hay gran necesidad de escuelas de política pública, en que la preparación técnica se combine con visiones más generales del con-

texto social de la política pública. Aunque nadie ha sabido cómo enseñar "creatividad", sí es posible mostrar a los estudiantes la gama de temas de los cuales podría surgir un enfoque creativo de la política pública.

Otra forma de aumentar la oferta del análisis consistiría en ubicarlo en un contexto de organizaciones en que tuviera prestigio, y en que sus practicantes tuvieran tiempo de hacer un buen trabajo. Hacer que la unidad de análisis de políticas informara directamente al secretario o al jefe de la dependencia mostraría que se pretende tomarla en serio.[23] Pero luego no podría evitar verse envuelta en las preocupaciones cotidianas de dicho jefe, con lo cual se crearía un dilema ya clásico.

Las tácticas

El uso eficiente de una unidad de análisis de políticas no se puede especificar de antemano para todas las dependencias. Hay ciertas tensiones de sus funciones que pueden mitigarse casuísticamente, pero que no se pueden resolver de una vez por todas. El análisis serio exige meses, si no es que años de esfuerzo. Una unidad que dedicara su tiempo exclusivamente al análisis político sustancial pronto se encontraría aislada de las preocupaciones operativas de la dependencia. Entre sus miembros habría desordenadas tentaciones de irse "donde está la acción". Antes de que pasara mucho tiempo, la unidad de políticas podría volverse más relevante en lo inmediato, a expensas de su repercusión a largo plazo. La naturaleza frenética de las emergencias diarias roba el tiempo y la paz necesarias para el estudio serio y la reflexión. ¿Qué se puede hacer? Una táctica consiste en que la unidad de políticas se considere como grupo educativo, así como grupo de acción. Su tarea consistiría en favo-

[23] Cuando Charles Hitch era contralor del Departamento de Defensa, la unidad de análisis de políticas le informaba directamente, corno también lo hacía la unidad de presupuesto. Un resultado del que se le informó era que la unidad de política podía hacer su trabajo sin verse arrastrada a las preocupaciones diarias de los encargados del presupuesto. Cuando al análisis de políticas (llamado análisis de sistemas) se le dio categoría por separado, con su propio subsecretario, al parecer hubo una tendencia mucho mayor a que sus miembros insistieran en controlar las decisiones inmediatas del presupuesto. De ahí que la distinción entre el análisis de políticas a largo plazo y la presupuestación a corto plazo tendía a quedar opacada. Sería interesante saber si los participantes lo veían de este modo. La ubicación óptima de una unidad de análisis político tiene que ser fuente de dificultades y terna de controversias.

recer el análisis de parte de otros elementos de la organización. No emprendería nada que las subunidades pudieran hacer. La función de la unidad política consistiría entonces en asesorar a las subunidades y en evaluar su producción.

Una segunda táctica consistiría en contratar externamente aquellos estudios que se espera requieran el periodo más largo. La tercera táctica es la más difícil, porque exige un acto de equilibrio. La utilidad inmediata para la administración principal puede asegurarse trabajando en problemas cuya solución demandara poco tiempo, mientras se intenta retener tal vez la mitad del tiempo disponible para el auténtico análisis de políticas. En la medida en que el análisis serio entra en la vida de la organización y demuestra su valor, es más fácil justificar sus requerimientos de liberación de las preocupaciones cotidianas. Y sin embargo, es seguro que aumente la demanda de servicios de los analistas. Por .otra parte, las fallas del análisis de políticas, probablemente darán al personal en cuestión más tiempo para reflexionar del que ellos querrían. Corno las relaciones entre el cuartel general y el campo, las responsabilidades del personal de línea y el de asesoría, y el mando funcional contra el jerárquico, también los problemas de la unidad política son inherentes a su situación y sólo se pueden resolver temporalmente.

Estos comentarios sobre los incentivos para aumentar la oferta y la demanda del análisis de políticas son de plano inadecuados. Sólo pretenden sugerir que hay un problema, e indicar cómo podríamos tratar de resolverlo. En realidad no sabemos cómo hacer que ese análisis embone en los requerimientos de carrera de los congresistas, ni podemos aportar mucho, aparte de la sabiduría proverbial, a la estructura y operación de las unidades de análisis de políticas. Sin embargo, hay oportunidades de aprender aún no aprovechadas. Uno de los beneficios derivados de la experiencia con el PPBS es que ha hecho surgir un pequeño número de análisis de políticas que sus practicantes consideran buenos. Necesitamos saber qué hace que algunos sigan con vida en el mundo y otros permanezcan inéditos. Sin embargo, aparte de un impresionante manuscrito de Clay Thomas Whitehead,[24] en que se estudian dos análisis recientes de la defensa, no se ha hecho ningún esfuerzo por determinar lo que esta experiencia puede enseñarnos. Aunque se habla confiadamente del análisis de políticas (aquí y en otros lugares), aún

24 Clay Thomas Whitehead, "Uses and Abuses of Systems Analysis", The RAND Corporation, septiembre de 1967.

queda mucho por hacer sobre lo que se considera "bueno", y por qué. La obra pionera de Charles E. Lindblom no debe interpretarse erróneamente como contrario al análisis, sino como esfuerzo fructífero por comprender lo que hacemos cuando tratarnos de enfrentar los problemas sociales.

Recapitulación

Hay que reexaminar los aspectos críticos del análisis de políticas. Nuestro ámbito pide ya a gritos un estudio de "coordinación", tan profundo y sutil como el próximo ensayo de Martin Landau sobre "Redundancia".[25] Este problema, el más elemental de la teoría política -el papel adecuado del gobierno en comparación con el del ciudadano- debería ser tema de una crítica radical.[26] El hecho de que el análisis de costos y beneficios empezara con proyectos de recursos de agua, en que la contribución al ingreso nacional era la cuestión clave, ha provocado una desviación del pensamiento hacia otras áreas de la política para las que no sería apropiado este criterio. Hay políticas para las cuales la disposición de los ciudadanos a apoyar la actividad es lo que debe determinar el resultado. Hay otras en que beneficios actualmente no cuantificables, como el placer de ver que otros están mejor, o la reducción de la angustia después de una visible reducción de la hostilidad social, deberían ser los criterios decisivos. Aunque la invención social es increíblemente difícil, el camino está abierto a nuevos conceptos del papel del gobierno para liberar nuestro pensamiento y guiar nuestras acciones.

De muchas maneras, el tiempo es propicio para el análisis político. La época de legislación del *Neto Deal* ha terminado y aún no es remplazada por una estructura estable de los asuntos. La gente no sabe dónde está hoy, del mismo modo que no sabe qué opinar de *Medicare,* o de la energía eléctrica privada en comparación con la pública. La antigua política del Estado benefactor ha decepcionado a sus partidarios y enfurecído más todavía a sus adversarios. Hay quienes han trabajado veinte años para que el Congreso apruebe leyes en favor de la educación, sólo

[25] Véase Martín Landau, "Redundancy"/ *Public Adminietration Reoieto,* programado para publicación en el tomo 29/julio-agosto de 1969.

[26] Para un buen ejemplo de pensamiento original a este respecto, véase Paul Feldman, "Benefits and the Role of Government in a Market Economy"/ Institute For Defense Analysis, ensayo de investigación, febrero de 1968/ p. 477.

para descubrir que los resultados no están a la altura de sus esperanzas; para mejorar la educación de los menesterosos se necesita mucho más de lo que cualquiera hubiese pensado. Existe ahora una receptividad a las nuevas ideas que no existía hace un decenio. Hay buena disposición para considerar nuevas políticas y probar nuevos sistemas. Queda por ver si en nosotros hay o no creatividad suficiente para inventar políticas más idoneas. Si hablamos en serio de mejorar la política pública, iremos más allá del pretexto de moda del PPB5, para mostrar a otros lo que puede lograr un mejor análisis de políticas.

XXX. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL PODER POLÍTICO*

HERBERT KAUFMAN

POR MUY curioso que hoy nos pueda parecer, durante el decenio de 1930, los burócratas eran considerados por muchos como héroes en la lucha por un orden social mejor. Todavía en 1945, Paul Appleby, destacado funcionario del *Neui Deal*, se sintió obligado a dedicar un libro a "Bill Bureaucrat".' y gran parte de la bibliografía de la administración pública, profesional y académica, muestra un tono confiado, aprobador y de consenso.

A mediados del decenio de 1950, ya era posible ver que nacían conflictos de doctrina y de práctica entre quienes antes habían aplaudido y defendido a los burócratas. Parecía estar ocurriendo un importante cambio de visión y de valores en la planeación gubernamental.

Ese no fue el primero de los giros de ese tipo ocurrido en nuestra historia. Por el contrario, la historia administrativa de nuestra maquinaria gubernamental se puede interpretar como una sucesión de giros de esta clase, cada uno causado por un cambio de énfasis entre tres valores: representatividad, competencia políticamente neutral y liderazgo ejecutivo.? Ninguno de estos valores fue totalmente desdeñado en ninguna de nuestras pasadas modificaciones de la planeación gubernamental, pero cada uno gozó de mayor aceptación que los otros en diferentes periodos.

Así, por ejemplo, nuestras más tempranas instituciones políticas en

1 Paul H. Appleby, *Big Democracy*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1945. En realidad, la dedicatoria fue "A Juan Ciudadano y Bill Burócrata".

2 Herbert Kaufman, "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration", *American Politícal Science Reoieu:* 50, núm. 4, diciembre de 1956, p. 1073.

todos los niveles se pueden interpretar como reacciones contra el dominio del Ejecutivo en la época colonial. Más adelante, se dependió en grado extremo de los mecanismos representativos, que hicieron de los años posrevolucionarios un intervalo de gran poder para las legislaturas y los funcionarios de elección popular y de comparativa debilidad para los ejecutivos en casi todas las jurisdicciones. Sin embargo, a mediados del siglo XIX, la supremacía legislativa, el "voto largo" y el sistema de "botín" produjeron una difundida desilusión de nuestras instituciones políticas que, a su vez, dio ímpetu a nuevos esfuerzos por sacar a la administración de la política, alojándola en juntas y comisiones independientes e introduciendo el sistema de méritos para quebrantar el dominio de los partidos sobre las burocracias. Pero la fragmentación del gobierno redujo tanto la eficiencia como la representatividad, y la búsqueda de unificación creó los jefes ejecutivos de elección popular; el siglo XX: se caracterizó por un rápido aumento de sus facultades.

No decimos que los valores se busquen en abstracto, corno fines en sí mismos, o que haya un acuerdo universal sobre lo que se debe subrayar en un momento dado. Por el contrario, diferentes partes de la población se sienten en desventaja, por distintas razones ante la maquinaria gubernamental en operación en un momento dado, y agitan pidiendo cambios estructurales para mejorar su posición -léase, para aumentar su influencia- en el sistema. El descontento de parte de varios grupos es, pues, la fuerza dinámica que motiva la búsqueda de formas nuevas. Algunos grupos sienten resentimiento porque se consideran inadecuadamente representados; otros sienten frustración porque, aunque influyen en las decisiones de política, éstas les parecen disipadas por las tendencias políticas o por la incompetencia técnica de las burocracias públicas; algunos se sienten incapacitados, por falta de líderes, para fundir las muchas partes del gobierno en un equipo coherente y unificado capaz de hacer las cosas. En diferentes momentos, un número suficiente de personas (no necesariamente una mayoría numérica) se dejará convencer por uno u otro de estos descontentos, para emprender una acción destinada a poner remedio: más representantes, burocracias mejores y políticamente neutrales, o ejecutivos más fuertes, según el caso. Pero la insistencia en un remedio durante un periodo prolongado simplemente acumula las otras quejas, hasta que nuevos remedios obtienen el apoyo suficiente para entrar en vigor, y aún no se ha inventado

ni siquiera una solución totalmente estable. Y así prosigue el cambio constante de énfasis.

Por muy vigorosa que sea la búsqueda de algún valor en cualquier momento, los otros dos nunca quedan suprimidos. Y por muy resuelta que sea la búsqueda de algún valor, nunca se realiza tan plenamente como quisieran sus partidarios más extremistas. Aún después de un siglo de esfuerzos por robustecer la competencia neutral y la jefatura ejecutiva, la influencia de sus partidarios conserva gran vitalidad, y las instituciones ejecutivas en todos los niveles del gobierno siguen notablemente fragmentadas. Y después de un siglo de denigrar a la "política", los políticos Y los "intereses especiales", la representatividad sigue siendo una fuerza poderosa en el gobierno de los Estados Unidos. Pero en ese siglo de formar burocracias profesionales y capacidad ejecutiva para el liderazgo, la necesidad de nuevos modos de representación destinados a mantenerse al ritmo de los nuevos avances económicos, sociales y políticos, no causó preocupación similar. En parte por esta razón y en parte porque la abundancia de organizaciones en gran escala, en cada esfera de la vida, contribuye a la sensación de impotencia individual, los años recientes han presenciado la intensificación de un sentimiento de alienación entre muchas personas, una sensación de que, como tales, no pueden hacer constar bien sus propias preferencias sobre las decisiones que emanan de los órganos de gobierno. Estas personas han empezado a exigir que se restablezca un equilibrio entre los tres valores, prestando atención especial a las deficiencias en su representatividad.

LA INSATISFACCIÓN ACTUAL

En los Estados Unidos no faltan disposiciones en favor de la representación. Más de medio millón de cargos públicos siguen siendo de elección." Las legislaturas y los legisladores en lo individual retienen inmensos poderes y no vacilan en ejercerlos liberalmente. Los partidos siguen siendo fuertes y estando atentos a las reclamaciones de muchos votantes. Los grupos de Interés son numerosos e imponen sus demandas por medio de miles de canales. Los medios informativos son como

3 U. S. Bureau of the Census, 1967 *Census of Governments*, t. 6, *Pop"larly Elected OjJidals of State and Local Gooemments,* pp. 1 ss,

perros guardianes de las operaciones gubernamentales. Las dependencias administrativas incorporan muy diversos procedimientos para la representación en sus procesos de toma de decisiones, incluyendo audiencias cuasijudiciales y cuasilegislativas, juntas representativas o administrativas bipartidistas y cuerpos de asesoría.[4] Abundan las oportunidades de participar en las decisiones políticas. Entonces, ¿por qué hay insatisfacción con estas disposiciones?

En lo fundamental, porque sectores considerables (aunque minoritarios) de la población al parecer creen que los sistemas políticos, económicos y sociales no les han concedido parte justa -así fuese mínimamente justa- de los beneficios y recompensas del sistema, y porque creen que no podrán conquistar su parte proporcional de estos beneficios y recompensas por medio de las instituciones políticas del país, tal como hoy están constituidas. Estas personas no se dejan ablandar con garantías de que las características del sistema que las mantiene oprimidas también oprimen a intereses egoístas y extremos. Les parece que sólo los poderosos reciben atención, y que los ya poderosos se ven ayudados por el sistema para negar toda influencia a todos los que carecen de ella. De este modo, lo que se desacredita es el sistema mismo, y no los hombres malvados que abusan de él.

Por lo menos tres características del sistema contribuyen notablemente a esta impresión entre los marginados. En primer lugar, los órganos representativos existentes sólo son capaces de dar mandatos muy generales a las dependencias administrativas y/ sin embargo, es en las decisiones y acciones cotidianas de funcionarios y empleados de los niveles inferiores donde los ciudadanos individuales notan estas políticas. A menudo hay burdas discrepancias entre la promesa de los programas (corno los interpreta el pueblo al que habían de servir) y su desempeño, algunas veces porque las expectativas del pueblo son optimistas más allá de todo realismo, otras veces porque los programas se ven obstruidos por dificultades que no se podían prever, y algunas veces más porque las burocracias están demasiado atadas por el hábito o por el temor para alterar su conducta habitual, salvo en los aspectos más insigníficantes[5]

4 Avery Leiserson, *Administrative Regulation: A 5tudy in Representation ofGroupInierests,* Chicago, The University of Chícago Press, 1942.

5 Véase, por ejemplo, la crítica de la burocracia profesional y la demanda de "participación pública" en las decisiones de administración de recursos, de Charles A. Reich, profesor de la Escuela de Derecho de Yale, en su obra *Bureaucracy and the Forests,* Santa Bárbara, Calif., Center for the Study of Democratic Institutions, 1962.

En segundo lugar, la naturaleza pluralista del sistema político ofrece abundantes oportunidades de veto a los adversarios del cambio. Cada innovación que se propone debe seguir toda una carrera de obstáculos, y termina siendo producto de regateos y componendas. Por ello, el cambio suele ocurrir con lentitud, por pequeños avances y en forma fragmentaria. Quienes creen que determinados problemas requieren una acción urgente e inmediata suelen condenar a un sistema que actúa con tanta lentitud.

En tercer lugar, la escala de las organizaciones en nuestra sociedad se ha vuelto tan grande que sólo por medio de una organización en gran escala parece posible lograr una repercusión significativa. Esta impresión, por sí sola, es suficiente para que muchos individuos se sientan desamparadamente abrumados por máquinas inmensas impersonales, indiferentes a su unicidad y a su condición de seres humanos. Sin embargo, además, algunos intereses -en especial, los de los negros y de los jóvenes- han empezado hace poco a desarrollar sus habilidades organizativas para movilizar sus recursos políticos, sólo para descubrir que se necesita tiempo para formar canales de acceso a las estructuras políticas. En lugar de aguardar a ser admitidos en estas estructuras -donde, dicho sea de paso, probablemente encontrarán como adversarios a organizaciones mayores, más experimentadas y bien atrincheradas-, estos grupos, aunque sigan esforzándose por ser reconocidos por las instituciones más antiguas, han adoptado la estrategia de burlarse de esas instituciones y tratar de organizar otras nuevas, en que puedan tener mayor influencia, tal vez predominante.

De este modo, ya no basta la plenitud de los modos tradicionales de representación; los métodos existentes no dan acomodo adecuado a muchas demandas que se les hacen. Así como la adaptación de un formato gubernamental durante el siglo pasado gravitó en favor de una mayor experiencia y capacidad de liderazgo, hoy se ve bajo presión de varios rumbos para otorgar una función más destacada a la representatividad.

DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS MÁS REPRESENTATIVAS

En esta generación, la búsqueda de la representatividad se centra básicamente en las dependencias administrativas. Esto no es sorprendente

puesto que éstas han aumentado espectacularmente en tamaño, función y autoridad en el tercio medio de este siglo. Los principales ejecutivos, legislaturas y tribunales toman más decisiones de efectos *generales*, pero las dependencias toman, en un número mucho mayor, las decisiones que afectan a los ciudadanos en formas *íntimas*. En ellas se encuentra la causa de gran parte de la inquietud actual; y por tanto, en ellas se buscan los remedios.

Un tipo de propuesta para hacer que las dependencias mencionadas sean más representativas es de carácter tradicional; colocar portavoces de los intereses afectados en puestos estratégicos dentro de las organizaciones. Con frecuencia esto sólo significa' ocupar vacantes, en las juntas y comisiones existentes, con personas nombradas que gocen de la confianza de esos intereses o tal vez hasta escogidas por ellos." En el caso de las controversiales juntas de revisión de la policía, esto implica la introducción de nuevos cuerpos en las estructuras administrativas, cuerpos dominados por grupos minoritarios étnicos o por sus amigos, para supervisar e influir sobre la conducta burocrática. Desde un punto de vista estructural, tales planes no.necesitan modificaciones drásticas de las organizaciones existentes, y sus objetivos probablemente se podrían alcanzar mediante cambios de personal en los niveles más altos de las organizaciones.

Es más heterodoxo (pero va ganando constante aceptación), el concepto de una oficina gubernamental y centralizada de quejas, investida con poderes legales de investigación, para revisar las quejas de los ciudadanos contra dependencias administrativas y para corregir desigualdades y abusos: la oficina del "ombudsman".[7] En un tiempo, principal-

6 Por ejemplo, *The New York Times* informó el 29 de noviembre de 1967, que "un grupo de ciudadanos [de la ciudad de Nueva York], exigió ayer que se incluyera a un negro y a un puertorriqueño en la Junta Comunitaria de Salud Mental de la ciudad, integrada por nueve hombres". Y un alto funcionario de la comisión contra la pobreza de la ciudad (suspendido por no informar de sus ingresos), se declaró en huelga de hambre para dramatizar su demanda de que se incluyeran puertorriqueños en la Junta de Educación, la Junta Estatal de Regentes, el Comité Asesor de Ciudades Modelo, la Comisión sobre Servicio Civil y la Autoridad de Vivienda de la Ciudad, The *Neto York Times*, 29 de junio de 1968.

7 Walter Gellhorn, *When Americans Complain*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966, y *Ombudsmen and Oihers*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966; Stanley Anderson (comp.), *Ombudsrnen Jor American Gosemment*, Englewood Clíffs, N. J., Prentice Hall, 1968.

mente por medio de su representante en el cuerpo legislativo apropiado, o mediante la unidad local de su partido político, un ciudadano de posición y medios modestos solicitaba un remedio a la causa de sus quejas. Pero la profesionalización de la administración y el aislamiento de los burócratas ante los partidos políticos han reducido la capacidad de los partidos para prestar verdadera ayuda, y los votantes de los legisladores se han multiplicado tanto que éstos rara vez intervienen más que *proforma* en nombre de alguno de los votantes en particular. Hoy, algunos observadores sostienen que sólo un funcionario especializado, de tiempo completo, conocedor de la burocracia, con interés en corregir sus errores y apoyado por un personal y una autoridad adecuados podría desempeñar con eficiencia esta función; al parecer, se necesita un burócrata para controlar a otro burócrata. Los partidarios de esta nueva dependencia la defienden sosteniendo que constituiría un canal de representación para personas sin alternativa satisfactoria.

La expresión más generalizada de la inconformidad por la falta de representatividad es la creciente demanda de descentralización administrativa extrema, frecuentemente aunada a la insistencia en que las organizaciones descentralizadas sean dominadas por su clientela local. Pudieron verse manifestaciones espectaculares de este movimiento en el programa contra la pobreza y en la educación.

En el primero, la legislación original incluyó la cláusula de que la acción comunitaria fuera "desarrollada, dirigida y administrada con la máxima participación posible de los residentes de las zonas y los miembros de los grupos atendidos". Al principio, mediante la interpretación de la Oficina de Oportunidades Económicas, y luego por estatuto, se interpretó esta cláusula como sugerencia para asignar algunos puestos en las juntas de acción comunitaria a los pobres, de modo que éstos tuvieran voz en los más altos consejos políticos de los programas de la comunidad. Cualquiera que fuera la intención original de quienes redactaron la frase (acerca de lo cual hay algún desacuerdo), ha llegado a significar que el programa deberá ser dirigido, en grado considerable, *por* los pobres y no sólo *para* los pobres.

En la educación pública, la nueva corriente quedó ejemplificada por hechos recientes ocurridos en la ciudad de Nueva York. Durante el año de 1967, las demandas de descentralización del sistema escolar municipal pronto cobraron gran fuerza: los jefes de las legislaturas del Estado la apoyaron. Tres informes públicos por separado la recomendaron en

los términos más enérgicos imaginables. El alcalde apoyó en forma inequívoca este principio. Sin embargo, al año siguiente, al introducirse propuestas concretas en la legislatura, la vehemente oposición del sindicato de maestros, de la asociación de administradores de escuelas y de la Junta Urbana de Educación provocó modificaciones a muchas de las cláusulas, que sus adversarios consideraron inaceptables. La medida finalmente aplicada surgió mucho más débil que en los planes propuestos por los partidarios de la descentralización, pero constituyó un paso importante en esa dirección; el avance hacia la descentralización y el control de las escuelas por sus vecindarios se hizo más lento, pero no fue contenido, y la resistencia, aunque resuelta y enérgica, pareció destinada a ceder en todo un vasto frente.

El escándalo no se ha limitado a la guerra contra la pobreza ni a la educación. Continuó en la cuestión de vivienda pública, cuando el Secretario de Vivienda y Desarrollo Urbano dio a conocer un programa destinado a modernizar las obras de bajo alquiler que incluían mayor participación de los inquilinos.[8] En una reunión del Instituto Estadunidense de Planificadores, un grupo disidente, que se llamaba Planificadores por la Igualdad de Oportunidades, exigió un lugar más prominente para los pobres en la planificación de las ciudades, y exhortó a sus miembros a dedicarse a una "planificación favorable", lo que significa asesoramiento experto a las asociaciones de vecinos que estén inconformes con los planes oficiales de renovación de sus respectivas zonas. Recientemente, la ciudad de Nueva York empezó a experimentar un proceso de "afiliación" de sus hospitales públicos a hospitales voluntarios que serían los encargados de su administración: este plan, como puede suponerse, incluiría juntas de ciudadanos que representaran a la comunidad atendida por cada institución, y su Departamento de Policía está cooperando con patrullas de seguridad comunitarias experimentales, de jóvenes reclutados en el lugar. De manera similar, un consejo de vecinos de Washington, D. C., "pidió mayor control de los ciudadanos sobre la policía, ya fuera en forma de ayudantes policiacos locales o de revitalización de la fuerza policiaca auxiliar utilizada aquí en la segunda Guerra Mundial". La Asamblea Estadunidense, al evaluar el papel de la

8 *The Neto York Times,* 18 de noviembre de 1967.]ohn W. Gardner, exsecretario de Salud, Educación y Bienestar, y actual presidente de la Coalición Urbana, fue aun más lejos y pidió que se otorgaran mayores funciones a los negros al tratar de resolver la crisis urbana general, *The New York Timee,* 6 de mayo de 1968.

ley en una sociedad cambiante, pidió la creación de "rápidos procedimientos a nivel de vecindario [...] para zanjar conflictos por transacciones sencillas"." Como respuesta a la Campaña de los Pobres en Washington, "cinco dependencias -Salud, Educación y Bienestar, Agricultura, Trabajo, Vivienda y Desarrollo Urbano, y la Oficina de Oportunidades Económicas- dijeron que revisarían sus planes para que los propios pobres participaran en las decisiones locales que afectaran los programas de asistencia, alimentos, empleo, alojamiento y otros programas contra la pobreza'I.'?

El movimiento no se limitó a las dependencias públicas; llegó a los colegios y universidades, donde los estudiantes, a menudo por medio de la acción directa, habían sostenido su derecho de participar en el establecimiento de políticas de estas instituciones; según se dijo, un activista llegó hasta a predecir que las universidades estadunidenses pronto se asemejarían a las instituciones latinoamericanas, donde los estudiantes contratan y despiden a profesores y determinan el programa escolar. Hace poco, un sociólogo sugirió que se establecieran canales de televisión de circuito cerrado, en que los televidentes del barrio pudieran controlar la programación.P En la arquidiócesis católica de Nueva York, un comité de sacerdotes presentó una petición al arzobispo designado, en la que entre otras cosas se solicitaba tener voz en la selección de obispos auxiliares y otros altos dignatarios, así como el establecimiento de un Consejo Pastoral integrado por sacerdotes, monjas y laicos, al que se consultaría de antemano sobre los programas y presupuestos proyectados; el arzobispo accedió parcialmente a esta petición, al tomar posesión de su cargo. Después, algunos sacerdotes formaron una organización nacional, la Federación Nacional de Consejos de Sacerdotes, para tratar de obtener mayor voz en los asuntos de la Iglesia. En Washington, D. C, se suspendieron las clases de las preparatorias ante la amenaza de un boicoteo de los estudiantes que exigían "auténtica voz sobre lo que ocurre dentro de la escuela".

Pero es en la esfera gubernamental donde esta tendencia ha estado conquistando mayor apoyo. De hecho, se ha atacado a algunas de nues-

9 *Reponoj the American Assemblyon Law and the Changing Society,* Chicago, Center for Continuing Education, University of Chicago, 14-17 de marzo de 1968.

10 *The Neui York Times,* 30 de junio de 1968.

11 Seymour J. Mandelbaum, "Spatíal and Temporal Perspectives in the U. S. City", mimeografiado, University of Pennsylvania, 1968.

tras formas generales de gobierno, así como dependencias específicas. El presidente de la Asociación Estadunidense de Ciencias Políticas, por ejemplo, en su discurso de 1967,[12] planteó preguntas sobre la compatibilidad de las grandes unidades de gobierno -nacionales, estatales y urbanas- con los principios de la democracia. Buscando una unidad lo bastante grande para evitar la trivialidad y, sin embargo, "10 bastante pequeña para que los ciudadanos puedan participar extensamente", sugirió que los límites para el tamaño óptimo para gobiernos democráticos de las ciudades estarían entre 50000 Y 200 000. Además, llegó a la conclusión de que hasta en entidades de este tamaño "la participación se ha reducido, casi para todos, tan sólo a votar en las elecciones", y por tanto recomendó que se experimentara para descentralizar aún más el poder y la autoridad con el fin de descubrir "unidades más pequeñas [que fueran viables] dentro de las cuales los ciudadanos, de cuando en cuando, puedan formular y expresar sus deseos, consultar a funcionarios y, en algunos casos, participar aún más plenamente en las decisiones".

De manera similar, la Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales en Washington estaba recomendando casi al mismo tiempo, que "la iniciativa y el respeto propio de los vecindarios podrían verse estimulados autorizando a condados y grandes ciudades a establecer e incluso abolir según su propia discrecionalidad, subunidades de vecindario investidas con poderes limitados de fijar impuestos y de autogobierno local".[13] En Ithaca, N. Y., la Oficina de Recursos y Desarrollo Regionales llegó a la conclusión de que los mayores centros metropolitanos se debían descentralizar porque habían llegado a un punto en que era"casi imposible hacer frente a problemas humanos en escala humana", y pidió que se estudiaran estrategias para un uso más eficiente de las ciudades entre 50 000 Y 500 000 residentes -propuestas que obtuvieron elogios editoriales de *The Washington Post.*[14]

Daniel P. Moynihan, liberal declarado, advirtió en una reunión de los Estadunidenses por la Acción Democrática que "los liberales deben olvidar la idea de que la nación, especialmente las ciudades de la nación,

12 Robert A. Dahl, "The Oty in the Future oí Democracy", *American Politica/ Science Review* 61, diciembre de 1967, pp. 967,969.

13 Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Ninth Annual Repori,* Washington, D. e, the Commission, 1968, p. 21.

14 *The Washington Post,* 10 de octubre de 1967.

pueden ser dirigidas desde las dependencias de Washington".[15] El senador Robert F. Kennedy, haciendo campaña por la candidatura presidencial de los demócratas en Los Ángeles, prometió a su público una revolución en la distribución del poder político que, entre otras cosas, reduciría la autoridad de la burocracia federal de Washington. Dijo Kennedy: "Quiero que sea el pueblo de Watts, quien decida el control de su destino, y no los que estamos en Washington".[16] De manera similar, Richard M. Nixon pidió al gobierno federal abandonar algunos de sus poderes, y dejarlos en manos de gobiernos estatales y locales, asociaciones voluntarias y particulares, cuando dijo: "una de las razones de que la gente esté gritando hoy con tanta fuerza es que el poder está muy lejos de ellos", y que ese poder se les debía acercar, en lugar de ejercerse desde centros remotos. En aspectos importantes, el plan Heller-Pechman se basa parcialmente en la premisa de que los excedentes federales deben compartirse con estados y ciudades en tiempos de paz, porque las unidades más pequeñas de gobierno pueden gastarlos con mayor eficiencia que Washington directamenteP

En suma, la descentralización del gobierno está flotando en el aire por todas partes." Aunque a veces es defendida por motivos de eficiencia,

[15] The *Neui York Times,* 24 de septiembre de 1967. Pero poco tiempo después criticó la descentralización de las escuelas, The *Neui York Times,* 5 de junio de 1968.

[16] The *Washington Post,* 26 de marzo de 1968. Véanse también los argumentos de un exfuncionario del servicio exterior, de "desmantelar el excesivo aparato burocrático actual" en Waslúngton, Gordon Tullock, TIte *Politics of ñureaucracu,* Washington, D. C, Public Affairs Press, 1965, cap. 25. El hecho de que los liberales hayan asumido así una posición adoptada por los conservadores en los días del *Neto Deal,* es una ironía hacia la cual ha llamado nuestra atención James Q. Wilson, "The Bureaucracy Problem", *The Public Interest,* 1967, pp. 3-4. Nótense las semejanzas entre el nuevo lenguaje liberal y la posición del exgobernador de Alabama, George C Wallace, quien dijo: "Yo enviaría a todos esos burócratas de portafolios del Departamento de Salud, Educación y Bienestar, a Waslúngton, y arrojaría sus portafolios al río Potomac [oO']'" TIte *Neur York Times,* 9 de febrero de 1968. Desde luego, su ataque a los burócratas se basó en su celo por la defensa de los derechos civiles; la acusación de los liberales se basó en una evaluación diametralmente opuesta. Por ello, el impulso a la descentralización procede tanto de la derecha como de la izquierda políticas por razones enteramente distintas, pero con fuerza combinada.

[17] "Compartir los ingresos expresa la fe tradicional que casi todos tenemos en el pluralismo y la descentralización [...]", Walter W. Heller y [oseph A. Pechman, *Questions and Answers in Reoenue Sharing,* Waslúngton, D. C, Brookings Institution, 1967, p. 12.

[18] Sin embargo, como todos los lemas, significa distintas cosas para diferentes perso-

más a menudo es justificada con el principio de la auténtica participación popular en el gobierno. Los reformadores de generaciones anteriores lograron elevar el nivel de experiencia y profesionalismo de las burocracias y, en menor grado, mejorar la capacidad de los principales ejecutivos para controlar los brazos administrativos del gobierno. Ahora, todos están prestando atención de nuevo a la representatividad, y tratando de elevarla para que ocupe un lugar más importante en el plano gubernamental de las cosas.

LA CONTINUA BÚSQUEDA DE LIDERAZGO

Las burocracias públicas se ven bajo el fuego de quienes las critican no sólo desde fuera de la maquinaria del gobierno, sino también desde dentro. Jefes ejecutivos que en un tiempo defendieron medidas destinadas a aislar a las burocracias contra la política partidista, como pasos destinados a aumentar su propio dominio sobre las dependencias administrativas, descubrieron que estas medidas no volvían a las dependencias más sensibles a la dirección del ejecutivo; antes bien, aumentaron la independencia de ellas. Y a su vez, la independencia dificulta que los ejecutivos logren la adopción entusiasta de nuevos enfoques a los problemas sociales; el dinero asignado a los nuevos programas administrados por dependencias establecidas se usó más frecuentemente para la intensificación de los modos tradicionales de operar que para explorar desviaciones creativas de pautas ya familiares. Además, dio por resultado enormes problemas de coordinación de esfuerzos, y hasta la disipación de energías en rivalidades entre oficinas. Por consiguiente, así como ciertas partes del público se escandalizaron por la supuesta sordera de la administración a sus demandas, también los jefes del Ejecutivo se han preocupado cada vez más por la falta de respuesta de las dependencias a su propio liderazgo.

Por consiguiente, debemos esperar nuevas oleadas de propuestas de reorganización administrativa. Uno de los principales impulsos del movimiento, como en el pasado, estará en favor de racionalizar, ensanchar y fortalecer el personal de las oficinas ejecutivas de los jefes de las unidades gubernamentales en todos los niveles, y de formar el personal de

nas. Es un concepto mucho más ambiguo y complejo de lo que parece; véase la nota 24, más adelante.

los administradores, que informan directamente a los jefes. Cada vez más, los principales ejecu tivos buscarán nuevos recursos para coordinar las decisiones de política, formular programas nuevos que hagan frente a los problemas que van surgiendo, y mantener el impulso de las innovaciones adoptadas.'? Se rediseñarán las oficinas ejecutivas; por ejemplo, la Oficina de Presupuesto sólo recientemente pasó por una importante reorganización.P Se emplearán nuevas energías en la exploración de "superdepartamentos", con el Departamento de Defensa como prototipo; por ejemplo, el alcalde Lindsay ha gastado mucho capital político en introducir este concepto en el gobierno de la ciudad de Nueva York. Los sistemas de programación-planificación-presupuesto seguirán difundiéndose.s! Habrá nuevos libros que llamen la atención hacia la relativa impotencia de nuestros más altos ejecutivos públícos.P

19 La Oficina Ejecutiva del Presidente fue creada en 1939, cuando el presupuesto federal era de menos de 9 000 millones de dólares. Desde entonces ha crecido, pero no tanto como el presupuesto, que hoyes quince veces mayor y muchos cientos de veces más complejo. Parece casi inevitable un reordenamiento.

20 U. S. Bureau of the Budget, "Work of the Steering Group on Evaluation of the Bureau of the Budget: A Staff Study", julio de 1967. La reorganización entró en efecto poco después.

21 Los orígenes del PPBS son muchos y variados; véase Allen Schick, "The Road to PPB", *Public Administration Reoieto* 26, diciembre de 1966, pp. 243-258. Pero fue la utilidad del sistema para el Secretario de Defensa, desde 1961, al ayudarle a controlar su propio departamento, la que dio difusión a la idea y movió al presidente a imponerla en todo el gobierno en 1965; véase U. S. Senate, 90th Congress, 1st Session (1967), Cornmittee on Government Operations, Subcommittee on Natíonal Security and International Operations, *Program-Planning-Budgeting: Official Documente,* pp. 1-6 Y *Program-Planning-Budgeting: Hearings, Part* 1, 23 de agosto de 1967. Este nuevo ímpetu conducirá, sin duda, a una imitación adaptativa en otros gobiernos.

22 Arthur M. Schlesinger, hijo, *A Thousand Days,* Boston, Houghton Mífflin, 1965, pp. 679-680, informa "él [Kennedy] tenía que poner en acción al gobierno. Llegó a la Casa Blanca en un momento en que la capacidad del presidente para hacerlo había sufrido constantes limitaciones. Los clichés acerca del'cargo más poderoso de la tierra' habían ocultado hasta qué punto los presidentes de mediados de siglo tenían mucha menos libertad de acción que, por ejemplo, Jackson o Lincoln o hasta Franklin Roosevelt, No cabe duda de que los presidentes de mediados de siglo podían hacer estallar el mundo, pero al mismo tiempo se veían cada vez más maniatados por el creciente poder de la burocracia y del Congreso. Esto lo comprendió el presidente". De manera similar, el ayudante de [ohnson para programas internos, Joseph A Califano, hijo, recientemente se quejó en público de las limitaciones del poder presidencial, observando que los poderes del cambio no se han mantenido al ritmo de sus crecientes responsabilidades; The *Washington Post,* 6 de mayo de 1968.

Otra corriente de recomendaciones exigirá fortalecer la jefatura ejecutiva por medio de lo que sus partidarios llamarán "descentralización", pero que en realidad podrá denominarse mejor organización por áreas, en contraste con la actual organización casi exclusiva por departamentos y oficinas funcionales.P Su justificación estará planteada en términos de eficiencia: la necesidad de acelerar las decisiones en el campo, sin remitirse a los altos mandos y sin perder la coordinación entre el personal de campo en las diversas oficinas. Sin embargo, las consecuencias llegarán más lejos, porque los funcionarios de áreas en el campo habrán dado a los altos ejecutivos líneas de comunicación y de control alternativo a los canales funcionales existentes, con lo cual en realidad se fortalecerá la autoridad central. En el nivel federal, esto significará intentos renovados por colocar a representantes regionales mucho más fuertes de los jefes de los departamentos de gabinete, de los que hemos tenido en el pasado. También significará la intensificación de esfuerzos por establecer representantes presidenciales regionales en el campo.[24] De manera similar, podemos prever que los gobernadores y sus jefes de departamento seguirán las mismas estrategias respecto a ciertas regiones dentro de los estados. En el nivel local, el alcalde Lindsay ya ha intentado -con muy limitado éxito- obtener la aprobación de los "pequeños ayuntamientos" por todo Nueva York. Es claro que las versiones estadunidenses del prefecto europeo aún están por hacer su aparición.

En resumen, la insatisfacción contra las burocracias públicas dará armas a los defensores de la jefatura ejecutiva, así corno a los partidarios de una mayor representación de los consumidores de los servicios públicos. Las burocracias se verán presionadas tanto desde arriba corno desde abajo.

23 James W. Fesler, *ArenandAdministration*, Uníversity, Ala., University of Alabama Press, 1949, en especial las pp. 8-18, y "Approaches to the Understanding of Decentralízatíon", *Ioumal ofPolitics* 27, agosto de 1965, pp. 557-561. Véase también el ensayo de John D. Millett, "Fíeld Organization and Staff Supervisión", en *New Horizons in Public Administration: A SympOSillnl*, University, Ala., University of Alabama Press, 1945, pp. 98-118.

24 Fesler, *op. cit.*, pp. 88-89. Los escritos de Fesler sobre este tema se anticiparon, con mucho, a los problemas que había de engendrar una nueva conciencia cuando los programas de la Nueva Frontera y de la Gran Sociedad abrumaron la maquinaria administrativa.

CONFLICTO y COAUCIÓN

Las fuentes de conflicto

Hace ya tiempo se reconoció que gran parte de la política pública es forjada en buena medida por conjuntos de oficinas, sus clientelas organizadas y comités legislativos y legisladores especializados en cada función pública.P salubridad, educación, bienestar, etc. Los argumentos en favor de fortalecer a los jefes ejecutivos y a sus jefes de departamento contra esos grupos se basan principalmente en la necesidad de compensar la fragmentación del gobierno que se produce como resultado, por medio de la introducción de una dirección central suficiente para unificar las medidas políticas y la administración de estos centros de poder separados. Los argumentos en pro de los nuevos modos de participación del público en estos centros se basan en la convicción de que intereses hasta hoy excluidos y desorganizados tienen poco qué decir acerca de decisiones que los afectan profundamente. Pero es muy improbable que quienes ya ocupan puestos clave en cada centro de decisiones reciban bien argumentos de uno u otro tipo.

Se resistirán, no sólo por celos abstractos de su poder o por terca renuencia a compartir su influencia con otros; aunque, sin duda, estos motivos no estarán ausentes. Se opondrán porque, además, las reformas propuestas amenazan los mismos valores que las disposiciones actuales protegen. Los jefes de oficinas y las burocracias organizadas consideran la intervención de ejecutivos políticos como la intrusión de la política partidista en ámbitos de los que la doctrina sostiene desde hace muchos años que debiera ser excluida. Ven un peligro a la competencia tan minuciosa y laboriosamente alimentada contra la deformación política o la extinción. De manera similar, abrir el sistema a los inexpertosmiembros de comunidades locales parece una negación de la capacidad de experto reconocida al especialista. Los legisladores consideran que el hecho de que funcionarios regionales fuertes respondan ante los jefes ejecutivos y sus gabinetes es un intento de los ejecutivos por invadir distritos legislativos y usurpar la función representativa de los organis-

25 Véase J. Leiper Freeman, *The Political Process: Executive Bureau-Iegislatioe Committee Relations,* Nueva York, Random House, edición revisada, 1%5, y las obras ahí citadas en el cap. 1.

mos legislativos. De manera similar, el control local de los programas administrativos podría debilitar la base representativa de las instituciones legislativas; acontecimiento que los hombres de buena voluntad deberán temer por idénticas razones, de espíritu cívico.

De este modo, los paladines del liderazgo ejecutivo y los profetas de la representatividad extendida tienen que superar muchos obstáculos antes de llegar a sus metas respectivas. Por ejemplo, el Congreso se ha mostrado muy cauteloso ante las recomendaciones presidenciales de asignar más fondos y personal a los jefes de departamentos de gabinete, y siempre ha visto con desconfianza una innovación tan relativamente inocua, como las oficinas de campo para la Oficina de Presupuesto." La Oficina de Oportunidades Económicas, en la Oficina Ejecutiva del Presidente, ha operado principalmente por medio de oficinas establecidas y ha practicado la administración independiente sólo en formas limitadas; gradualmente, por medio de la delegación, ha ido cediendo su control de programas a las oficinas, y el futuro de incluso los pocos programas que administra directamente, parece incierto. Además, su programa de acción comunitaria causó malestar entre congresistas y ejecutivos locales a quienes esas dependencias les parecieron trampolines para sus rivales políticos; por consiguiente, la legislación de 1967 permitió que los gobiernos locales tuvieran más control sobre las dependencias. En la ciudad de Nueva York, los "pequeños ayuntamientos" del alcalde, que éste presentó como recurso para unir al pueblo y a su gobierno, fueron derrotados en toda la línea por un Consejo Urbano (dominado por el partido opuesto), que denunció el plan como estrategia para establecer clubes políticos por toda la ciudad a expensas del público.F Y cuando apareció el plan para la descentralización de las

26 Se organizaron oficinas de campo de la Oficina de Presupuesto a mediados de 1943, pero fueron eliminadas en los primeros años del gobierno de Eisenhower. Los recientes esfuerzos por resucitarlas, así fuese sobre una base limitada, tropezaron con una rígida oposición; véase U. S. Senate, 90th Congress, 1st Sessíon, Subcornmittee of the Cornmittee on Appropriations, *Hearings on* H. R. *7501: Treasllry, Post Office and Executite Office Approprintions for Fiscal Yenr* 1968, Washington, D. C; U. S. Government Printing Office, 1967, pp. 973-990. N6tense sobre todo los comentarios del senador Monroney en la p. 981: "La razón de que el comité recortara su petición de personal adicional el año pasado fue que no quiso que se establecieran oficinas de campo [00.] Mi impresi6n fue que tuvimos miedo de que se convirtiera en una burocracia de 50 estados con oficinas estatales y regionales".

27 El alcalde propuso 35 oficinas de alcaldes locales, poco después de su torna de

escuelas, el mayor sindicato de maestros y la Junta de Educación -que hacía poco habían sostenido serias diferencias en las disputas laborales- adoptaron una posición igualmente firme contra él. En los experimentos, patrocinados por la Junta, de control comunitario de las escuelas en Harlem y Brooklyn, los dirigentes de la comunidad y el jefe del mismo sindicato de maestros entablaron enconadas batallas entre sí. Los reformadores no la están pasando bien.

Una coalición de ejecutivos

Para favorecer su causa, podría pensarse que los abrumados ejecutivos en jefe de todos los niveles, que sufrían frustraciones similares, pudieran hacer causa común entre sí. De este modo, el presidente bien puede encontrar estratégicamente conveniente cerrar filas con los gobernadores y alcaldes de las grandes ciudades, mucho más que antes. Al Congreso podría serie más incómodo oponerse a las demandas presidenciales por la creación de poderosos representantes de campo, con jurísdicción sobre el personal de campo si los funcionarios estatales y locales en sus propias áreas apoyan las demandas, que si sólo el presidente las presenta. Y estos funcionarios estatales y oficiales pueden mostrarse muy favorables a ese tipo de asociación, porque la fragmentación del sistema es tan preocupante para ellos como para el propio presidente.

Las quejas de gobernadores y alcaldes de grandes ciudades tienen tres causas. Primera, los procedimientos en muchos programas intergubernamentales son irritantemente lentos; a menudo se necesitan meses -de hecho, a veces más de un año- para llegar a decisiones sobre proyectos y finanzas de dependencias federales, en parte porque muchos asuntos se tienen que enviar a Washington para su aprobación.[28] Desde luego, los ejecutivos estatales y municipales no tienen ningún

posesión. Al encontrar oposición en la Junta de Estimaciones, trató de implantar cinco por orden ejecutiva, pero el Consejo de la Ciudad se negó a apoyarlo, y el contralor se negó a aprobar el pago de sus cuentas. El alcalde volvió a intentarlo en mayo de 1967, pero una vez más fue rechazado por el Consejo y por la Junta de Estimaciones. Con el tiempo se inauguraron cuatro oficinas locales, pero fueron mucho más débiles de lo que se había previsto. Por lo menos de momento, el plan parece haber perdido todo su vigor.

[28] Stephen K Bailey, "Co-ordinating the Great Society", *The Reporter* 34, 24 de marzo de 1966, p. 39.

deseo de acelerar las decisiones negativas a sus peticiones, pero las decisiones pendientes son todavía peores; no pueden ni planear programas ni tratar de hacer que se reviertan las decisiones. Sólo pueden esperar, mientras en sus jurisdicciones se forman presiones peligrosas, y redes enteras de programas interrelacionados se tienen que hacer más lentas o parar por completo.

En segundo lugar, los procedimientos son, con frecuencia, laberínticos y mal coordinados.[29] de modo que se necesitan especialistas para seguir la pista de fechas finales, llenar solicitudes de renovación de subsidios, cumplir con todos los requisitos contables, desenredar subsidios separados en proyectos individuales, y explicar las variaciones de las asignaciones presupuestales (como las diferencias en las asignaciones para reubicar empresas o individuos por la construcción de una carretera, por una parte, y para renovación urbana, por la otra) que desconciertan y enfurecen al público. Todos estos intrincados trámites casi paralizan la acción en el nivel popular, y desvían una mano de obra muy necesaria de operaciones de programas sustantivos, a la simple rutina administrativa.

En tercer lugar, los subsidios federales con propósitos muy específicos favorecen una tendencia a lo que la Comisión sobre Relaciones Intergubernamentales de 1955 llamó "un gobierno propio más o menos independiente", de parte de los especialistas funcionales en todos los niveles de gobierno, que sólo nominalmente están bajo el control de sus respectivos jefes ejecutivos.[30] De hecho, éstos al parecer se ven reducidos en muchos casos a una ratificación virtualmente ceremonial de las disposiciones gubernamentales elaboradas por dichos especialistas, y a la más superficial supervisión de la administración de estas disposiciones.

Por ello, los gobernadores y alcaldes de las grandes ciudades tienen razón al aplaudir la introducción de funcionarios regionales federales investidos con autoridad para racionalizar las acciones del personal federal de campo en las oficinas. Por razones propias, bien podrían encontrar que el patrón de organización "prefectorial" (el cual, como

29 *Ibid.*

30 *The Final Report* de la Comisión sobre Relaciones Intergubernamentales, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1955, p. 44. Véase también Coleman B. Ransone, hijo, *The Office of the Governor of the United States,* University, Ala., University of Alabama Press, 1956, p. 249.

hemos visto, se insinuará por sí mismo cada vez con mayor insistencia al presidente) coincide con sus propias preferencias.

Esta congruencia de los intereses del presidente, gobernadores y alcaldes no es enteramente especulativa; ya aparecieron indicaciones de ella. Por ejemplo, a finales de 1966, Johnson envió a buen número de sus más altos funcionarios un memorándum.él en el cual ordenaba que los programas de ayuda federal" fuesen elaborados y planeados con espíritu de cooperación con los funcionarios principales de los gobiernos de los estados, condados y localidades que son responsables ante los ciudadanos. En el mayor grado que sea factible, deseo que se haga lo necesario para dar a los representantes de los jefes ejecutivos del estado y los gobiernos locales la oportunidad de ser asesores y consultores en el desarrollo y ejecución de los programas que afectan directamente la dirección de los asuntos estatales y locales". Pocos meses después, cumpliendo con el memorándum del presidente, la Oficina de Presupuesto emitió una circular'? en que detallaba los procedimientos de consulta e identificaba como una de las medidas políticas centrales el requisito de que "el papel coordinador central de los jefes de los gobiernos estatales y locales, incluyendo su función de iniciar y crear programas estatales y locales, fuera fortalecido y apoyado". Mientras tanto, el exgobernador de Florida, Farris Bryant, director de la Oficina de Planeación de Emergencia en la Oficina Ejecutiva del Presidente, encabezaba grupos de funcionarios federales que se dirigían a 40 capitales estatales para sostener reuniones con los gobernadores y otros administradores de dichas entidades.P El vicepresidente Humphrey conducía un programa de visitas y reuniones con alcaldes, funcionarios de condado y otros ejecutivos locales;[34] y el presidente formulaba y anunciaba un plan para asignar a cada miembro de su gabinete la responsabilidad de establecer vínculos con cuatro o cinco estados, "con instrucciones de mantener contacto personal entre los gobernadores y la Casa Blanca".[35] Y a co-

[31] "The President's Memorandum to Heads of Certain Federal Agencies. November 11, 1966. Subject: Advice and Consultation with State and local offícials".

[32] Oficina de Presupuesto, circular núm. A-85, 28 de junio de 1967.

[33] Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Ninth Annual Report*, Washington, D. C., the Commission, 1968, p. 12.

[34] *Ibid.*, pp. 12-13.

[35] El plan brotó de la "continua determinación de Johnson, de tender puentes tanto domésticos cuanto externos, esforzándose por poner en orden las enredadas relecíones federal-estatales que se han complicado cada vez más por la administración de los

mienzos de 1968, la Comisión Asesora sobre relaciones intergubernamentales recomendó que:

1) La coordinación de programas de subsidios federales que estaban siendo administrados por diversos departamentos y agencias federales fuese fortalecida por medio de la Oficina Ejecutiva del Presidente.

2) La autoridad de revisar y aprobar planes creados como condición para otorgar los subsidios del tipo fórmula federal a los gobiernos estatales y locales se descentralizara en oficinas regionales federales, y se redujeran las grandes variaciones que había en los límites de las regiones administrativas federales."

Ya está tomando forma una alianza de los ejecutivos públicos más importantes.

Confluencia del liderazgo y *larepresentatividad*

Al mismo tiempo, los grupos que pedían el control local de los programas administrativos, al enfrentarse a la desconfianza y el resentimiento de las burocracias y de sus aliados legislativos y grupos de interés, probablemente descubran que los jefes ejecu tivos los escucharán con la mayor simpatía, en especial los alcaldes de grandes ciudades. Pues esos grupos pueden dar al Ejecutivo los contrapesos a las burocracias: constituyen otro canal de información acerca del desempeño administrativo, con lo cual reducen su dependencia de las burocracias, por una parte, y de los medios informativos (con su tendencia al sensacionalismo), por la otra. Los grupos son un cuerpo de votantes que se puede movilizar para ayudar a ejercer presión sobre las burocracias renuentes a obedecer al liderazgo ejecutivo. Ofrecen un canal directo a las localidades, desde las mansiones del ejecutivo. Pueden servir como núcleos de organizaciones de campaña discretas y orientadas hacia el Ejecutivo. Los jefes ejecutivos tal vez no podrían crear los grupos si se propusieran hacerlo deliberadamente, pero sería sorprendente que no percibieran finalmen-

Programas de la Gran Sociedad". *TheNetoYork Times,* 8 de junio de 1967. Véase también Terry Sanford, *StormOverthe States,* Nueva York, McGraw-Hill, 1967, pp. 164-166; aquí, un exgobernador invita a la Casa Blanca a ayudar a los gobiernos estatales y locales, y cita el comentario de James Reston, de que *"él* (el Presidente] está buscando en los gobernadores y alcaldes del país una nueva asociación política, social y económica".

[36] Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *op. át.,* p. 22.

te las ventajas de colaborar con ellos, ahora que toda una variedad de quejas ha hecho que estos grupos surjan de manera espontánea.

Su relación será difícil, de mutua desconfianza. A las asociaciones de vecindario y comunidad les resultará desconcertante la paradoja de recurrir a unos remotos jefes del ejecutivo, en busca de control local. A los jefes del ejecutivo, el riesgo de abrir una caja de Pandora que libera fuerzas desintegradoras incontenibles les hará pensar mucho. Y sin embargo, cada uno puede ganar tanto de una alianza con el otro, que es difícil evitar la idea de que su atractivo será mayor que las angustias. No pretendo llegar a la conclusión de que la alianza será formal o estructurada. Sólo quiero sugerir que cada bando recurrirá al otro conforme surjan ocasiones apropiadas, y que las ocasiones surgirán con creciente frecuencia en los años venideros. De este modo, las nuevas voces de los representantes y las voces más familiares de la jefatura ejecutiva se unirán en un desafío común a quienes hablan en pro de una competencia neutral y de más antiguas instituciones de representación.

LA FASE SIGUIENTE DEL CICLO

Por todo ello, parece razonable prever que ocurrirá en realidad una "descentralización" de dos tipos. Se harán concesiones a las demandas de mayor influencia local sobre los programas públicos, y se avanzará un poco hacia el establecimiento de funcionarios territoriales, con una autoridad al menos limitada sobre el personal de campo de las oficinas funcionales.

No pasará mucho tiempo antes de que se haga sentir el precio de estos cambios. La descentralización pronto irá seguida de disparidades en la práctica entre numerosas unidades pequeñas, causadas por diferencias de recursos humanos y financieros, que a su vez generarán demandas de intervención central para restaurar la igualdad, el equilibrio y una acción concertada; en otras palabras, se reafirmarán los factores subyacentes en el movimiento hacia las unidades metropolitanas de gobierno y hacia los subsidios federales condicionados. Ladescentralización será un obstáculo en el camino hacia otros objetivos, corno la integración en las escuelas (de modo similar a las doctrinas de los "derechos de los estados" en otros tiempos). Dará lugar a una competencia entre las unidades que sepa desastrosa para muchas de ellas, las cuales afrontarán

más dificultades para atraer talento y dinero que otras que comiencen desde una posición más ventajosa. En algunas unidades, las facciones más fuertes acaso logren imponer un nuevo sistema de<botín", reduciendo así la calidad de algunos servicios vitales. La descentralización de la administración pública no necesariamente irá acompañada de la descentralización de las otras instituciones con las que tratan unidades públicas, como los sindicatos de empleados del sector, de modo que las unidades locales pueden encontrarse en grave desventaja en las negociaciones y ser incapaces de resistir las presiones de ciertos intereses especiales. Las economías de escala, que se reconoce se exageran con mucha frecuencia y sin embargo existen, y la multiplicación de costos superfluos en las unidades locales desviará algunos recursos de programas sustantivos a simple mantenimiento administrativo. Al principio todos los interesados en la representatividad considerarán que vale la pena pagar todos estos costos pero, con el tiempo, la acumulación de todas esas quejas provocará un clamor por la unificación y la consolidación.V

De manera similar, los funcionarios de área que informen directamente a los jefes ejecutivos pronto desarrollarán bases autónomas de poder político en las regiones a las que hayan sido asignados. La rotación rápida de un área a otra ayudará a reducir su independencia, pero el ritmo de rotación se hará más lento porque cada nueva designación impondrá un periodo de familiarizaciónconel nuevo territorio, durante el cual las acciones y decisiones quedarán pendientes, y porque los intereses locales, habiendo establecido relaciones relativamente estables con sus funcionarios regionales, protestarán y se opondrán a las frecuentes transferencias. Conforme los funcionarios regionales participen más en complejos regionales se volverán, cada vez en mayor medida, embajadores de las regiones ante los jefes ejecutivos, y no de los hombres de los ejecutivos en las regiones." Las diferencias y la compe-

37 Algunas angustias por los costos de la descentralización ya han sido expresadas en Irving Kristol, "Decentralization for What?", *The Public Interest* 11, 1968, p. 17, Y encontraron eco en Daniel P. Moynihan, que atacó la descentralización de las escuelas, diciendo que probablemente conduciría a burocracias segregadas, *The Neto York Times,* 5 de junio de 1968. Nótense también los disentimientos de los gobernadores Rhodes y Rockefeller en relación con un apoyo incondicional de las subunidades de vecindario, con poderes limitados de fijar impuestos y de autogobierno local, Advisory Cornrnission onIntergovernmental Relations, *op.xit.,* p. 21.

38 Herbert Kaufman, *The Forest Ranger,* Baltimore, The [ohns Hopkins Press, 1960, pp. 75-80.

tencia regionales se volverán causa de irritación y controversia. Además, los puestos regionales pueden convertirse en convenientes y eficaces trampolines hacia los cargos de elección popular. Al principio, estos peligros parecerán remotos y, por ello, menos importantes que las ganancias inmediatas, pero es probable que el tiempo invierta la situación.

Así, la oleada de reformas, después de la que hoy se está efectuando, se unirá bajo una consigna de días pasados: sacar la administración de la política, y la política de la administración. Los desencantados partidarios del actual movimiento en favor de la representatividad, después de haberse anotado algunos puntos, aceptarán los esfuerzos de una nueva generación de idealistas por elevar la calidad, la congruencia, la imparcialidad, la moral y la devoción al deber de los burócratas, fortaleciendo y ensanchando el control y la supervisión centrales. Los jefes ejecutivos, impacientes por recuperar el mando de las fuerzas administrativas en el campo en cada una de sus regiones, redescubrirán las virtudes de una fuerte dirección central de esas fuerzas por dependencias administrativas funcionales, cuyos jefes se identificarán con los ejecutivos-? y cuyas normas serán aplicadas por todas partes. Desde arriba y desde abajo, para escapar de las distorsiones de propósitos causadas por la vigorosa política sectaria de localidades y regiones (tal como antes trataron de liberarse de las presiones de facciones egoístas en la política de los distritos estatales y congresionales), los apóstoles del buen gobierno volverán a aislar a las burocracias contra ese calor político. Volverán a elogiarse la neutralidad e independencia del servicio civil.

No se debe inferir que el proceso es inútil porque la sucesión de valores sea repetitiva. Las ruedas que giran sobre sus propios ejes sí avanzan. Cada vez que se restaura el equilibrio entre los valores, sólo

39 Un atisbo de lo que se avecina se sugiere por la experiencia con las comisiones de desarrollo regional. Fomentadas por el gobierno federal, su establecimiento fue saludado como un paso hacia la descentralización. Pero sus planes empezaron a competir y entrar en conflicto mutuo, y con la labor de otras dependencias federales y estatales; además, en torno a ellas empezaron a formarse poderosos bloques políticos. El presidente tuvo que pedir al secretario de Comercio que los coordinara, dando grandes facultades de revisión a sus propuestas y la ayuda de un consejo de subsecretarios de diez dependencias federales; medida que fue interpretada como una recentralización pardal. *The Washington Post,* 30 de diciembre de 1967. James W. Fesler, *op. cit.*, en especial las pp. 100-102, previó de modo explícito el dilema.

para requerir alguna nueva restauración, se llega a algún nuevo acomodo entre los miles de intereses que hay en la sociedad.

Hoy es imposible profetizar con precisión qué forma tomará, en los años venideros, el ulterior resurgimiento de una competencia neutral. Pero si es válido ese ciclo de valores que hemos planteado como hipótesis, entonces, por extraño que pueda parecer a esta generación de reformadores, los innovadores de mañana defenderán muchas de las instituciones mismas (transformadas en el curso de las actuales controversias) que hoy están siendo atacadas. Y algún tomo olvidado y algún oscuro artículo sobre administración pública, que han estado cubriéndose de polvo en estantes remotos y en expedientes no abiertos, resucitarán y serán elogiados por su clarividencia sólo para volver a caer en un limbo temporal cuando otra vuelta de la rueda termine su breve momento de relevancia rediviva.

XXXI. EL FIN DEL LIBERALISMO: LA ACUSACIÓN*

THEODORE J. LOWI

LA CORRUPOÓN del gobierno democrático moderno empezó con el surgimiento del liberalismo de grupos de intereses como filosofía pública. Su influencia corruptora adopta por lo menos cuatro formas importantes, por tanto, cuatro versiones de una acusación para la cual casi la mayoría de los capítulos anteriores son simple documentación. También se acusará, por lo menos por tres razones, al componente filosófico de la ideología: el pluralismo.

RESUMEN I: CUATRO RAZONES CONTRA LA IDEOLOGÍA

1) El liberalismo de grupos de interés como filosofía pública corrompe al gobierno democrático porque desorganiza y confunde las expectativas acerca de las instituciones democráticas. El liberalismo promueve la toma de decisiones por parte del pueblo, pero se aparta de las decisiones así tomadas al aplicar erróneamente el concepto a la puesta en vigor y a la formulación de la política. Se aparta de los procesos al tratar todos los valores del proceso como si fueran intereses equivalentes. Se aparta del derecho democrático al permitir que se ejerzan en política exterior y al suponer que se les está ejerciendo cuando se les da acceso. Las prácticas liberales reflejan una básica falta de respeto a la democracia. Los dirigentes liberales no ejercen la autoridad de gobierno democrático con la resolución de hombres seguros de lo legítimo de sus posiciones, la integridad de sus instituciones o la justicia de los programas a los que sirven.

* Tomado de *The End of Liberalism, Ideology, Policy, and the* Crisis *of Public Authority,* de Theodore J. Lowí, con autorización de W. W. Norton and Company, lnc. Copyright © 1969, por W. W. Norton and Company, lnc.

2) El liberalismo de grupos de interés hace impotente al gobierno. Los gobiernos liberales no pueden hacer planes. Los liberales abundan en planes, pero son irresolutos en la planeación. El liberalismo decimonónico era simples normas sin planes. Este era un anacronismo en el Estado moderno. Pero el liberalismo del siglo xx resultó simples planes sin normas. y también, como anacronismo, tenía que pasar. Pero las doctrinas no son organismos. Sólo mueren en combate por los cerebros de los hombres, y aún no existe ninguna doctrina capaz de hacer esto. Todas las opciones populares son tan poco importantes, que ayudan a explicar la longevidad del liberalismo de grupos de interés. Hace muy poco, Barry Goldwater demostró la poca importancia de una de ellas. El aburguesamiento de los sindicatos estadunidenses sugiere la escasa importancia de otras.

Los Departamentos de Agricultura, Comercio y Trabajo nos ofrecen ejemplos, pero no exhaustivos, de esa impotencia. Aquí podernos ver claramente cómo el liberalismo se ha vuelto una doctrina cuyos medios son sus fines, cuyos combatientes son su clientela, cuyas normas no son ni siquiera las de la chusma, sino algo peor, son las que los negociadores pueden inventar para que convengan a la negociación. La delegación del poder se ha convertido en una enajenación del dominio público -la cesión de la soberanía a satrapías privadas-o Las barreras políticas al retiro de la delegación son bastante altas. Pero el liberalismo las refuerza mediante la retórica de la justificación y, a menudo, hasta con un refuerzo legal permanente: las corporaciones públicas -extrañamente justificadas como eficientes instrumentos de planeación- enajenan de manera permanente los derechos de la coordinación central a los directores, y a quienes poseen los nexos de la corporación. O, corno ha dicho Walter Adams, el

> método más frecuente [...] para enajenar el dominio público es el certificado de conveniencia y necesidad, o alguna variante, de él, en forma de una franquicia exclusiva, licencia o permiso [...J El gobierno se ha vuelto cada vez más descuidado y servil al emitirlos. El resultado neto es una legalización general del monopolio privado.'

Aunque los mejores ejemplos probablemente sigan siendo los diez sistemas de autogobierno de la política agrícola, estos son, obviamente,

1 Walter S. Adams y Horace Gray, *Monopoly in America,* Nueva York, Macmillan, 1955, pp. 47-48.

sólo una pequeña proporción de todas las barreras que la ideología liberal de los grupos de interés ha levantado ante el uso democrático del gobierno.

3) El liberalismo de grupos de interés desmoraliza al gobierno, porque los gobiernos liberales no pueden hacer justicia. La cuestión de la justicia ha preocupado a los mejores pensadores casi desde que existen los conceptos de Estado y de política, ciertamente desde que Platón definió este ideal como aquél en que república y justicia eran sinónimos. y desde entonces, los filósofos no han logrado ponerse de acuerdo sobre lo que es justicia. Pero dejando aparte el ideal, en los ámbitos del gobierno y la ciudadanía reales el problema es mucho más sencillo. No tenemos que definir la justicia, en absoluto, para sopesar y evaluar la justicia en el gobierno, porque en el caso de la política liberal nos lo impide lo que el derecho llamaría "hecho jurisdiccional". En el célebre caso jurisdiccional de *Marbury* vs. *Madison,* el presidente del tribunal, Marshall, sostuvo que aun cuando todos los jueces odiaran a Jefferson, por negarse a aceptar a Marbury y a otros "jueces de media noche" nombrados por Adams, no podían hacer nada. No tenían ninguna autoridad para juzgar la acción de Jefferson en uno u otro sentido, porque el Tribunal Supremo no poseía tal jurisdicción sobre el presidente. En forma muy similar, hay algo en el liberalismo que nos impide plantear siquiera la pregunta sobre qué es la justicia, al margen de la definición de justicia que utilicemos.

Los gobiernos liberales no pueden hacer justicia porque su política carece del *sine qua non* de ella -cualidad sin la cual no se puede ni siquiera iniciar una consideración de la justicia-o Y las consideraciones de la justicia en acción o lograda mediante la acción no se pueden formular, si el actor no intenta deliberada y conscientemente derivar su acción de una regla general o de un principio moral que gobierne esa clase de actos. Podernos hablar, en lo personal, de reglas buenas y malas, pero una homilía o un sentimiento como la legislación liberal no es una regla en absoluto. La mejor regla es la que es importante para las decisiones o la acción en cuestión, y que es general en el sentido de que quienes participan en ella no ejercen un control directo sobre su operación. Por tanto, una regla general es *a priori.* Cualquier régimen gobernante que haga una virtud de evitar esas reglas se coloca. totalmente fuera del contexto de la justicia.

Tomemos el conocido ejemplo del toro en la tienda de artículos de porcelana. Supongamos que era una tienda de arte *pop,* que sólo consi-

derábamos digno del bote de la basura. En tal caso, el toro nos prestaría un gran servicio, sobre todo porque siempre habíamos soñado con hacer lo que él hizo, pero la ley nos impedía entrar y romperlo todo. Pero por muy complacidos que quedemos, no podemos juzgar el acto. Sólo pueden gustarnos o disgustarnos las consecuencias. Las consecuencias fueron casuales, el toro no pudo proponérselas. El acto fue una acción insensata y brutal, sin ninguna relación con un principio estético. No juzgamos al toro. Sólo celebramos nuestra buena suerte. Sin la regla general, el toro puede repetir diariamente sus escenas de destrucción creadora y sin embargo no ser capaz de lograr, en estos casos, la justicia estética. Resultaría absurda toda la idea de justicia.

La regla general debe ser una regla legislativa, porque los Estados Unidos han abrazado el ideal de la democracia representativa. Sin embargo, este es, ante todo, un rasgo extrínseco de la regla.? Todo lo que cuenta es el carácter de la regla misma. Sin ella, sólo pueden gustarnos o no gustarnos las consecuencias de la acción gubernamental. En la cuestión de si se hizo justicia, un gobierno sin buenas reglas y sin actos cuidadosamente derivados de ella, no es más que un gran toro en una inmensa tienda de artículos de porcelana.

4) Por último, el liberalismo de los grupos de interés corrompe el gobierno democrático en la medida en que debilita la capacidad de los gobiernos para vivir de acuerdo con formalismos democráticos.' Elliberalismo debilita las instituciones democráticas al oponer el procedimiento formal a la negociación informal. El liberalismo se aparta de la democracia al apartarse de toda formalidad en favor de la informalidad. El formalismo resulta casi obligatorio. Jugarlo "según las reglas" es un papel a menudo mal visto en las películas de guerra y de deportes estadunidenses, precisamente porque puede dramatizar la rigidez personal y la difícil situación del individuo en situaciones colectivas. Dada la impersonalidad de los procedimientos formales, en el mundo

2 Como se dijo en el capítulo v, hay grandes probabilidades de que los esfuerzos por crear reglas conduzcan a la legislatura. Una regla general provoca continuos esfuerzos de reformulación, que tienden a llevar a los combatientes hacia los niveles de mayor legitimidad y última apelación. Contra los temores de los pluralistas, el planteamiento de una buena regla puede producir mayor flexibilidad y más competencia que la evitación de la regla. Estas tendencias se desarrollan más según las propuestas de reforma.

3 Un aspecto de esto se trat6 con cierta extensión a finales del capítulo IIIi otro, a finales del capítulo VI. Aquí, con riesgo de incurrir en cierta repetici6n, unimos sus diversos aspectos.

real sobreviene inevitablemente una separación entre las formas y las realidades, y este tipo de separación hace surgir el cinismo, pues la informalidad significa que algunos se librarán mejor que otros de su destino colectivo. Como consecuencia, en los Estados Unidos siempre ha habido cierto cinismo hacia los objetos públicos y esto puede ser bueno, ya que un poco de cinismo es padre de una saludable sagacidad. No obstante, cuando 10 informal se eleva a la categoría de virtud positiva y un acceso difícilmente conquistado se vuelve parte de la autoridad oficial, el cinismo se convierte en desconfianza y termina en renuencia a someter nuestro propio destino al proceso gubernamental en cualesquiera condiciones, como ocurrió en los Estados Unidos a mediados del decenio de 1960.

Los funcionarios públicos encuentran, cada vez con más frecuencia, que sus destinos son paradójicos y que el trato que les da el público es variable e injusto cuando en realidad sólo están cosechando los resultados de su propia conducta, incluyendo el trato directo e informal del público y de las instituciones por medio de las cuales 10 sirven. Cuanto más gobierno opere mediante la difusión del acceso, más parece sufrir el orden público. Cuantos más hombres públicos busquen el favor de sus votantes, más parecen encontrar la enajenación de sus votantes. El liberalismo ha promovido la concentración de la autoridad democrática, pero la desconcentración del poder democrático. El liberalismo se ha opuesto a los privilegios en la formulación de políticas tan sólo para fomentarlos sistemáticamente en su aplicación. En suma, el 1iberalismo se ha negado constantemente a reconocer que en una democracia son importantes las formas. En una monarquía medieval, todos los formalismos estaban en la corte. Para bien o para mal, la democracia demuestra que a las masas también les gusta ese tipo de cosas.

Otra conocida parábola podría ayudarnos. En los "buenos tiempos de antaño", todo el mundo sabía que se podían arreglar las papeletas de las multas de tránsito en las grandes ciudades. No todo el mundo lograba arreglar su papeleta por 10 que la persona que honradamente pagaba su multa sufría, hasta cierto punto, una doble pérdida: de su dinero y de su autoestima, por tener tan poco acceso. El cinismo cundía y las violaciones a las reglas eran muchas pero tal vez no importaba, pues había muy pocos automóviles. Sin embargo, supongamos que al aumentar la población de automóviles, cierta ciudad padeciera una crisis de tránsito,

y el sistema de arreglar las multas cobrara mala reputación. Supongamos que un alcalde, victorioso con su Programa de Multas de Tráfico, decidiera, en lugar de eliminar ese arreglo por medio de una universalización de la regla, reformar el sistema, universalizando los privilegios de arreglar las papeletas. Bien podemos imaginar cómo funcionaría el sistema. Podernos imaginar que prevalecería cierto sentido de igualdad porque todos podrían ser casi igualmente libres de regatear con los administradores de las papeletas. Pero nos resultaría difícil imaginar cómo daría esto más legitimidad al gobierno de la ciudad. Mientras tanto, el propósito de la papeleta pronto quedaría destruido.

Por fortuna, los reglamentos de tránsito no fueron reformados así, pero sí lo fueron muchas otras actividades gubernamentales. Los principios operativos de liberalismo de grupos de interés poseen la mentalidad de un mundo de arreglo universalizado de papeletas. Destruir el privilegio universalizándolo. Reducir el conflicto cediendo a él. Redistribuir el poder por el máximo de cada quien de acuerdo con sus reclamaciones. Reservar un lugar oficial a cada estructura importante de poder. Lograr el orden rindiendo culto a los procesos (en contraste con las formas y los procedimientos) por los cuales se su pone que se establece el orden.

Si estos principios operativos logran el equilibrio -y dista mucho de haber sido demostrado-, eso es todo 10 que lograrán. La democracia habrá desaparecido, porque todas estas máquinas se fundan en una profunda falta de confianza en la democracia. La democracia falla cuando carece de confianza en su propia autoridad.

Se suponía que las formas democráticas precedían y acompañaban a la formulación de políticas, de modo que esas medidas se pudieran aplicar en forma autorizada y firme. En realidad, la democracia es una forma de absolutismo, pero la nuestra estaba bastante bien concebida para ser un gobierno absolutista, bajoel férreo control de la formación de consensos antes de emprender una acción autorizada en el derecho. El liberalismo de grupos de interés combate el absolutismo de la democracia, pero sólo logra quitarle su autoritarismo. Ya sea que se le llame "federalismo creador", como 10 llamó Johnson, "cooperación", como lo llaman los granjeros, "autonomía local", como le dicen los republicanos, o "democracia participativa", corno 10 llama la Nueva Izquierda, el esfuerzo liberal de los grupos de interés no crea un poder democrático sino que, antes bien, 10 niega.

CUARTA PARTE

LOS AÑOS SETENTA y OCHENTA

Del mismo modo en que los años cincuenta y sesenta representaron la expansión y crecimiento de la administración publica, los setenta y ochenta se volvieron un tiempo de revisión y reversión. A finales de los setenta, algunas de las ideas más caras a la administración pública sufrieron una fuerte sacudida como parte de la secuela de lo que se consideró el fracaso de muchos de los programas de la Gran Sociedad, el desastre de Watergate y la primera renuncia de un presidente, la derrota de Vietnam y las crecientes crisis fiscales que azotaron a muchos gobiernos estatales y locales. Para algunos críticos, el decenio de 1970 fue una época de "escasez de recursos",' o de "recortes", dominada por las tácticas y estrategias de lo que Charles Levine llamó "administración de recortes".[2]

Mientras que la década de 1960 pareció una época de optimismo y experimentación en la administración pública, la de 1970 la siguió con pesimismo y consolidación. La década de 1980 comenzaría con un nuevo presidente, Ronald Reagan, cuyo mandato pretendía convertirse en símbolo de un programa de gobierno y administración pública más conservador. El decenio empezó con un minucioso examen de la profesión, tanto en materia de personal como de los ideales del servicio público. Las preocupaciones de la administración del personal público, que habían quedado relegadas a la trastienda intelectual desde el éxito inicial del movimiento de reforma, empezaron a renacer en el decenio de 1960. A ello contribuyó toda una variedad de factores: el explosivo crecimiento de los sindicatos de empleados públicos, la demanda de iguales oportunidades de empleo y las necesidades de administrar y motivar a una fuerza de trabajo más refinada y profesional.

Tenía que ocurrir un cambio drástico, y ocurrió. Al término de la década, la Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978 restructuró la Co-

1 Hubo incluso un conjunto creciente de estudios sobre la "escasez". Véanse, por ejemplo, William Ophus, *Eeology and the Polities of Scarcity*, San Francisco, Freeman, 1977, y Richard J. Barnet, The *Lean Years: Politics in the Age of Scarcity*, Nueva York, Siman and Schuster, 1980.

2 Charles H. Levine, "Organizational Decline and Cutback Management", *Public Administration Review* 38, julio-agosto de 1978.

misión de Servicio Civil de los Estados Unidos, en tres entidades nuevas: la Oficina de Administración de Personal, la Junta de Protección de los Sistemas de Méritos, y la Autoridad Federal de Relaciones Laborales. En todos los niveles de gobierno, el ideal de una comisión de servicio civil, protectora tanto del sistema de méritos como de los derechos de los empleados individuales, sería sustituido por el de directores de personal que sólo serían responsables ante el jefe ejecutivo de su jurisdicción.' En 10 sucesivo, los intereses de los empleados serían atendidos por juntas de revisión cuasijudiciales de los sistemas de méritos, o por los propios sindicatos. Pero también los sindicatos experimentaron un cambio. Un número creciente de gobiernos estatales y locales adoptó la negociación colectiva, y las relaciones con los empleados adquirieron una perspectiva enteramente nueva. Ocurrieron huelgas del sector público (aun cuando fueran ilegales) que desafiaron dramáticamente las ideas tradicionales encarnadas en el concepto mismo de servicio público.

EL ESTADO DE LA DISCIPLINA

A finales del decenio de 1960 y comienzos del de 1970, empezaron a plantearse serias preguntas respecto al estado de la disciplina y la profesión de la administración pública. Dwight Waldo, habiendo notado que la administración pública estaba "en época de revolución", convocó a una conferencia de académicos más jóvenes estudiosos de la administración pública, bajo los auspicios de su posición de director en jefe de la *PublicAdmínistration Reoieto,* y con algunos fondos de la Escuela Maxwell de la universidad de Syracuse. Celebrada en 1968 en el auditorio de Minnowbrook, de la referida universidad, los escritos que de ella salieron fueron compilados por Frank Marini (1935-), que por entonces era el director-administrador de la *Public Administration Reuieui,* y publicados en 1971 con el título de *Touiard a Neui Public Administration: The Minnowbrook Perspectioeé* El objeto de la reunión era identificar 10 que tenía interés.para la administración pública y cómo había que modificar

[3] Para una narración de este movimiento destinado a abolir las tradicionales comisiones del servicio civil, véase Jean J. Couturie, "The Quiet Revolution in Public Personnel Laws", *Public Personnel Management* 5, mayo-junio de 1976.

[4] Frank Marini (comp.), *Touuird a Neur Public Administration: The Minnowbrook Perspective,* Scranton, Chandler, 1971.

la disciplina para enfrentarse a los retos del decenio de 1970. El ensayo de H. George Frederickson (1934-), "Hacia una nueva administración pública", que reproducimos aquí, exigía igualdad social en el desempeño y la prestación de los servicios públícos.t En muchas formas, el escrito de Frederickson ejemplificó el movimiento en favor de una "nueva administración pública", el cual pedía lo que Frederickson llamó *conductísmo de segunda generación,* en que la administración respondería más al público, sería más prescriptiva, más orientada al cliente y más normativa; y sin embargo, también sería más científica. En general, la nueva administración pública exigía un administrador activo, con un deseo vehemente de equidad social, que remplazara al tradicional burócrata impersonal, neutral y mercenario. Pocos atendieron ese llamado, pero muchos lo discutieron.

Fredericksony los demás nuevos teóricos de la administración pública hicieron un hincapié significativo en la teoría y la conducta organizativas. Durante el decenio de 1970 las organizaciones, especialmente sus estructuras descentralizadas, fueron objeto de un minucioso escrutinio. En el decenio anterior, Warren Bennis empezó a escribir sobre la naturaleza temporal de las disposiciones organizativas y sociales causadas por la naturaleza cada vez más profesional de la fuerza de trabajo (véase capítulo rv). En 1%8 Frederick C. Mosher (1913-1990),6 de la universidad de Virginia, publicó su obra hoy clásica *Democraey and the Public Seroice.'*

5 Frederickson siguió extendiendo sus pensamientos sobre su nueva administración pública; véase su artículo "The Lineage of the New PA", *Administration and Society 8,* agosto de 1977; *The Neui Public Administration,* University, Ala., University of Alabama Press, 1980.

6 Frederick C. Mosher es hijo de William E. Mosher (1877-1945), primer decano de la Escuela Maxwell en la universidad de Syracuse, primer presidente de la Sociedad Estadunidense de Administración Pública, y coautor, junto con J. Donald Kingsley, del primer texto importante sobre administración del personal público. Frederick C. Mosher ha demostrado ser ese raro tipo de persona que ingresa en la profesión en que su padre fue un gigante, y llega a tener igual o mayor influencia por derecho propio. Otras obras suyas son: *Gotemmental Reorganization: Cases and Commentary,* Indianapolis, Ind., Bobbs-Merrill, 1967; *Programming Systems and Foreign Affairs Leadership,* Nueva York, Oxford University Press, *1970; American Public Administration: Past, Present, Future,* University, Ala., University of Alabama Press, 1975; *Basie Documente 01 American Public Administration 1776-1950,* Nueva York, Holmes and Meier, 1976; *Basic Literature of American Public Administralion, 1787-1950,* Nueva York, Holmes and Meier, 1981.

7 Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service,* Nueva York, Oxford University Press, 2a. ed., 1982

donde analiza la historia y evolución del servicio público de los Estados Unidos, y el gran impacto que sobre él había tenido su creciente profesionalismo. En su artículo de 1971, que apareció en la *Public Administration Review,* "El servicio público en la sociedad temporal", Mosher acepta la premisa de Bennis de una "sociedad temporal", y vuelve a su preocupación anterior por el impacto del profesionalismo en el servicio público moderno.

DESARROLLO DEL ANÁUsIS POLíTICO: EL SURGIMIENTO DE LA EVALUAOÓN y LA APUCAOÓN

A comienzos de la década de 1970, en general se reconocía que muchos programas de la Gran Sociedad, iniciados por el gobierno de Johnson, distaban de funcionar corno se había esperado. Cuando éste y otros programas sociales fueron objeto de crecientes críticas, el campo de la evaluación de programas adquirió mayor prominencia.

Las primeras inquietudes se manifestaron en 1967, cuando Edward Suchman, de la Universidad Columbia, publicó la primera obra importante sobre la teoría de la evaluación, *Evaluative Research»* En esta obra Suchman sostenía que la evaluación era esencialmente un campo de estudio; que la investigación y la práctica de la evaluación pueden y deben estudiarse en un contexto general ajeno a las aplicaciones de la evaluación en los diversos campos de la especialización: la evaluación era genérica. A comienzos de los años setenta aparecieron varias obras importantes sobre las diversas facetas de la evaluación. *Evaluation Research: Methods Jor Assessing Program Effectiveness,9* de Carol H. Weiss, tal vez fue la mejor introducción a la teoría de la evaluación de programas, mientras que Joseph Wholey y otros especialistas del Instituto Urbanl? escribían estudios seminales sobre los métodos y las aplicaciones de la evaluación de programas.

Pero acaso la obra más interesante y representativa acerca de la evaluación escrita durante este periodo fue la de Alice Rivlin. Desde luego, los estudiosos del gobierno reconocerán que esta temprana teórica y

8 Edward Suchman, *Evaluative Research,* Nueva York, Russell Sage Foundation, 1967.

9 Carol Weiss, *Evaluation Research,* Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1972.

10 Joseph J. Wholey, *Federal Etlaluation Policy,* Washington, D. C. Urban Institute, 1970.

economista de la evaluación en 1974 sería la primera directora de la Oficina Presupuestaria Congresional, y durante los años noventa fue directora de la Oficina de Administración y Presupuesto del gobierno de Clinton. Rivlin pronunció una serie de conferencias acerca de la evaluación y su efecto potencial sobre la toma de decisiones públicas, que la Institución Brookings editó en 1971 con el sorprendente título de *Systematic Ihinking for SocialAction.*[11] Aquí reproducimos el último capítulo. Rivlin se propuso concluir su obra examinando cuestiones de "responsabilidad", pero cambió después para evaluar tres diferentes modelos destinados a mejorar la eficiencia del gobierno: descentralización, control comunitario (lo que hoy llamamos devolución) y el modelo de mercado (comprobantes y elección del consumidor). Desde luego, estos tres "modelos" formaron el meollo del debate económico y político acerca de lo que debe hacer el gobierno y cómo debe hacerlo. Además, concluyó Rivlin en 1971, el gobierno debe asegurarse de que, "para hacer las cosas mejor, debemos tener un modo de distinguir lo mejor de lo peor".

La Oficina del Contador General, encabezada por Elmers Staats, también ayudó a elevar la calidad y el valor generales de la evaluación de programas, al fijar normas de evaluación y trabajar activamente para profesionalizar la evaluación de programas como parte de la ampliación de alcance de la auditoría.[12] Muchos gobiernos estatales establecerían comisiones legislativas de evaluación, basadas en la idea de la oficina del Contador General. En 1976, Colorado sería el primer estado en emitir una ley de ocaso en que a ciertas dependencias y programas se les pusieron plazos fijos para su extinción, y conforme a la cual había que efectuar una evaluación general antes de renovar un programa o una dependencia. A mediados de la década de 1970, la evaluación era parte vital e integral de la administración pública.

El análisis de políticas también respondió a los problemas del fracaso de los sesentas. Jeffrey Pressman (1943-) Y Aaron Wildavsky escribieron su estudio, hoy clásico, de los programas federales de la ciudad

[11] Alice Rivlin, *Systematic Thinking Jor Social Action,* Washington, D. C., Brookings Institution, 1971.

[12] Para la definición dada por la CAO sobre el mayor alcance de la auditoría (que incluye la evaluación de programas), véase Comptroller General of the United States, *Standards For Audit ofGovernmental Organizations, Programe, Activities, and Punctions,* Washington, D.C., U.S. General Accounting *Dffice, 1981.*

de Oakland, en que popularizaron el término *implantación* como nuevo enfoque la administración pública. El título de su obra nos narra por sí solo una parte de la historia: *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All; This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Obseroere Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes.* Lo que Pressman y Wildavsky relatan en su trascendental libro, cuyo prefacio reproducimos aquí, parece casi simplista: que la planificación y el análisis de políticas no estaban tomando en cuenta las dificultades de su ejecución o "implantación". El propósito de esta obra era considerar cómo podría lograrse un nexo más íntimo entre la política y su "implantación". Resultado directo de su libro fue una veintena de obras[13] que reconsideraban la forma en que el análisis de políticas podía alcanzar este objetivo (objetivo, justo es decirlo, que aún está por "implantarse").

LA SECUELA DE WATERGATE

"Watergate" es el nombre de un complejo de hotel, oficinas y de apartamentos en Washington, D.C. Cuando se atrapó a varios individuos relacionados con la campaña de reelección del presidente Nixon irrumpiendo en la sede del Comité Nacional Demócrata (por entonces, situada en el complejo Watergate), en 1972, el ocultamiento engañoso resultante y el trauma nacional quedaron condensados en una sola palabra: Watergate. La secuela de Watergate produjo una importante revisión de lo que se había llamado la "presidencia administrativa".[14] Gran parte del enfoque al desarrollo de la administración pública desde el decenio de 1930 había consistido en concentrar el poder y el control en la rama

[13] Entre los ejemplos se incluyen Eugene Bardach, *The Implementation Game,* Cambridge, Mass., MIT Press, 1977; Robert T. Nakamura y Frank Smallwood, *The Politics 01 Policy Implementation,* Nueva York, St. Martin's Press, 1980; George C. Edwards, III, *Implementing Public Policy,* Washington, D.C., Congressional Quarterly Press, 1980; Walter Williams *et al., Studying Implementation: Methodological and Administration Issues,* Chatham, N. J., Chatham House, 1982.

[14] Este es el término descriptivo de Richard Nathan, sobre cómo Richard Nixon trató de emplear tácticas administrativas -de reorganización. descentralización y confiscación para afirmar la autoridad presidencial sobre la burocracia federal-. Véase *The Plot that Failed: Nixon and the Administrative Presidency,* Nueva York, Wiley, 1975.

ejecutiva. Ahora que esto se había logrado, Watergate ofrecía una lección dramática de lo que podía ocurrir si se abusaba de ese poder centralizado. Como respuesta a una petición del Comité Selecto del Senado sobre Actividades de Campañas Presidenciales, una junta especial de la Academia Nacional de Administración Pública, encabezada por Frederick C. Mosher, examinó la situación y presentó un informe, *Watergate: Implications for Responsible Gooemment.é* que constituía una denuncia detallada de los abusos de autoridad y poder ejecutivo y administrativo perpetrados por el gobierno de Nixon. Aquí se reproducen la "Ojeada general" y epílogo del informe sobre la "Ética y los cargos públicos". Se pidió a las instituciones educativas poner "mayor atención en la ética del sector público". Aunque hace años que circulan códigos de ética, la junta llegó a la conclusión de que se necesitaban códigos más avanzados y eficaces de conducta y normas. Desde cierto punto de vista, la verdadera importancia del informe consistió en haber vuelto a infundir en la administración pública una preocupación por la ética, y haber causado toda una nueva generación de estudios sobre el tema.

INIOO Y FIN DE LA PRESUPUESTAOÓN CON BASE CERO

La siguiente etapa de la reforma presupuestaria se materializó en la forma de presupuestación con base cero (ZBB).* Peter A. Pyhrr (1942-) fue el primero en desarrollarla para Texas Instruments, y luego para el estado de Georgia, mientras Iimmy Carter era el gobernador. En 1976, el candidato presidencial Carter hizo de la instalación de la ZBB una de sus promesas de campaña, yen 1977, siendo presidente, hizo que el gobierno federal la adoptara. La reacción inicial a la ZBB corrió paralela a la reacción al PPBS durante el decenio de 1970; sólo que la caída de la ZBB fue aún más rápida.

En gran parte, la ZBB fracasó porque se modificaron las condiciones que habían prevalecido durante casi todas las reformas anteriores de los sistemas presupuestarios. En una época de aguda escasez de recursos, la ZBB no fue de gran utilidad porque había pocas oportunidades verdaderas de llevar fondos a cualesquiera niveles del crecimiento de progra-

15 Frederick C Mosher et *al.*, *Watergate: Implications Jor Responsible Government*, Nueva York, Basíc Books, 1974.

* Iniciales en inglés de Zero-Base Budgeting. [N. del *T.]*

mas. Hasta Wildavsky y Schick estuvieron de acuerdo en el fracaso de este sistema presupuestario. De hecho, Schick proclamó incluso su "presupuestación decremental".[16] Otros críticos se mostraron aún más duros, atacándolo como "fraude", o vilipendiándolo como un "no sistema" de presupuestación. El destino de la ZBB en el gobierno federal estuvo ligado a la presidencia de Cartero Después de la toma de posesión de un nuevo presidente en 1981, fue eliminado silenciosamente. Y sin embargo, muchos gobiernos estatales y locales aún emplean técnicas o alguna adaptación de la ZBB. Ahora que el debate ha cesado, queda como parte importante de la presupuestación pública.

EL RECONOCIMIENTO DE LA BUROCRACIA REPRESENTATIVA

En 1944, J. Donald Kingsley (1908-1972), coautor del primer texto completamente dedicado a la administración de personal público.'? había publicado su histórico análisis *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service.*[18] En 1%7, Samuel Krislov (1929-), estudioso del derecho constitucional.l? amplió el concepto de Kingsley de una burocracia gobernante integrada por elementos representativos de la población así gobernada.P Krislov, en *The Negro in Federal Employment,* examinó las ventajas de la "representación en el sentido de personificación", con lo cual dio un nombre a la meta del movimiento en favor de la expresión más completa de los derechos civiles en el empleo del gobierno: burocracia representativa.

En una obra posterior de 1974, también intitulada *Representative Bureaucracy*[21] (que aquí reproducimos en parte), Krislov explora las cuestiones de los sistemas de méritos, la selección de personal y la equidad

16 Para el "obituario" que Schick hizo del ZBB, véase su "The Road from zss" / *Public Administration Review* 38/ marzo-abril de 1978.

17 William E. Mosher y J. Donald Kingsley, *Public Personnel Adminíetration,* Nueva York, Harper and Row, 1936.

18 J. Donald Kingsley, *Representatioe Bureaucracq: An Interpretation oj the British Civil Service,* Yellow Springs, Ohio, Antioch Press, 1944.

19 Por ejemplo, véase su The *Supreme Court and Political Freedom,* Nueva York, Free Press, 1968; The *Judicial Process and Constitutional Law,* Boston, Little, Brown, 1972.

20 El análisis de Kingsley trataba extensamente del servicio civil-británico en la India.

21 Samuel Krislow, *Representative Bureaucracy,* Minneapolis, University of Minnesota Press, 1967.

social. Krislov preguntó más directamente: ¿cómo podría una burocracia tener credibilidad y legitimidad pública si no representa a todos los sectores de su sociedad? Así, gracias en gran parte a Krislov, la frase "burocracia representativa" llegó a significar que todos los grupos sociales tenían derecho a participar en sus instituciones gobernantes. En años recientes, la frase ha llegado a desarrollar un sentido normativo: que todos los grupos sociales deben ocupar posiciones burocráticas en proporción directa con su número en la población general.

LOS EFECTOS DE LA ESCASEZ DE RECURSOS Y LA ADMINISTRACIÓN DE RECORTES

A medida que el decenio de 1970 avanzaba, las altas tasas de inflación llevaron a muchas personas a más altos rubros fiscales, aun cuando el nivel de sus ingresos reales no cambiara. El valor de las propiedades aumentó todavía más. Y con los mayores valores llegaron impuestos a la propiedad más elevados. Como respuesta, la política de los Estados Unidos se modificó. Empezó a reducirse el apoyo del público al continuado crecimiento del gobierno y a los programas públicos. California, al aprobar la Proposición 13, constituyó el primer ejemplo importante de lo vulnerable que podía ser la política presupuestaria ante el gasto impuesto por el voto y las iniciativas de limitación de ingresos. Al reflexionar sobre este nuevo ambiente político-económico, Charles B. Levine (1939-1988) describió cómo debían adaptarse las organizaciones y modificarse las estrategias presupuestarias. Su artículo "La decadencia de las organizaciones y la administración de recortes", publicado en *Public Administration Review* en 1978 y que aquí reproducimos, reconoció que había terminado más de medio siglo de "presupuestación positiva", que ahora la realidad era un nuevo periodo de "presupuestación negativa".[22]

Levine propuso "reglas" para la administración de recortes del presupuesto. En resumen, los administradores del sector público responderían a las insuficiencias del ingreso con base en el grado de incertidumbre política (es decir, la probabilidad de que se restauraran los recortes), y en la magnitud de la escasez presupuestaria. Las respuestas

22 Véase también su obra *Mannging Fiscal Stress*, Chatham, N. J., Chatham House, 1980.

podían ir desde simplemente "estirar el presupuesto" para terminar el año fiscal, hasta las "demandas de racionamiento", aplicadas limitando los servicios o cobrando cuotas, el "retiro selectivo", modificando las divisiones geográficas de la organización, o dando fin a programas específicos, o el "recorte" que alterara permanentemente la estructura, los programas y el personal de la organización.

La administración de recortes no pretendió ser un sistema presupuestario; fue un proceso. Su objetivo fue dar a las realidades político-económicas estrategias administrativas que restablecieran en la mente del público el valor de los programas y servicios del sector público. En su sentido más básico, esto significó un retomo a las preguntas de V. O. Key y de Verne Lewis acerca de la base de valor en las decisiones sobre asignación de recursos. En la presupuestación positiva y en un ambiente de gran crecimiento, no había que tranquilizar mucho al público sobre el valor del gasto público. En cambio, en la presupuestación negativa o en un ambiente de crecimiento débil o lento, había que restablecer el nexo entre el pago de impuestos para el ingreso público y las ventajas presupuestarias del gasto público.

Los cambios ocurridos durante la década de 1960 y la reacción del decenio siguiente ocultaron ciertas pautas del desarrollo de la administración pública de los Estados Unidos. Parecía que el aumento de gastos presupuestarios había sido extraordinario, pasando de 46 300 millones de dólares en 1%0 a 92500 millones en 1979 en el nivel federal. Pero cuando se calcula la cifra de gastos como porcentaje del producto nacional bruto, la proporción es casi la misma (18.5 a 20.8% del rxa). El empleo civil federal aumentó, pasando de 2.4 millones a 2.9 millones de empleados en este periodo de veinte años, pero en relación con la población el empleo federal en 1979 seguía al nivel de 1950. Y sin embargo, el empleo en los gobiernos estatales y locales aumentó en este mismo lapso de veinte años pasando de 4.2 a 13.1 millones. Según Frederick C. Mosher, estas corrientes en apariencia contradictorias "son consecuencia de cambios fundamentales de los propósitos, énfasis y métodos de las operaciones federales".[23]

En esencia, arguyó Mosher, el gobierno federal cambió su pauta de participación en las dos décadas anteriores: de manifiesta a encubierta. Aunque el gobierno federal redujo el número y nivel de las actividades

[23] Frederick C. Mosher, "The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government", *Public Administration Review* 40, noviembre-diciembre de 1980, p. 541.

que desempeñaba directamente, estimuló grandes esfuerzos de los gobiernos estatales y locales, las organizaciones no lucrativas y hasta las empresas privadas, por medio de apoyos al ingreso, contratos y subsidios, regulaciones, préstamos y garantías de préstamos. El resultado fue una actitud administrativa federal que dependía cada vez más de la coordinación administrativa indirecta, y de las transferencias de fondos. Mosher se quejó de que este enorme cambio no se había reflejado "en nuestra investigación, nuestra bibliografía, nuestra enseñanza".[24] Aunque el enfoque de la administración pública siguiera en el gobierno federal, la acción estaba pasando inexorablemente a otros niveles. Esta corriente seguiría creciendo durante el gobierno de Reagan.

INAUGURACIÓN DE UN NUEVO AMBIENTE POlÍTICO: LA PRESIDENCIA DE REAGAN

Vernos así que los años ochenta comenzaron corno un periodo de cambio, que representó una gran alteración de los valores políticos yeconómicos de los Estados Unidos. Tras la elección del presidente Ronald Reagan se trazó un nuevo camino en el gabierno federal con base en filosofías más conservadoras, de menos gobierno y menos regulación, nuevo federalismo, fuerza basada en la defensa, la economía del lado de la oferta y la realineación de los papeles del sector público y del sector privado mediante "privatización". Algunos funcionarios elegidos democráticamente en decenios anteriores habían estado pidiendo un gobierno que actuara más como una empresa privada, pero esta década de activismo conservador presenció una acción mucho más decisiva. Desde su comienzo mismo, el gobierno de Reagan prometió una serie de cortes a los impuestos y reducciones de gastos que disminuirían muchas funciones del gobierno, con la que se promovería la privatización del sector público. Estas contracciones del gasto interno del sector público también pretendían ceder más responsabilidad a los gobiernos estatales y locales.

Aunque la agenda política del gobierno de Reagan fuera autoderivada, coincidió con un periodo de revisión de la administración pública. Corno respuesta a una filosofía económica generalmente llamada "op-

24 tu«, p; 547.

ción pública", la administración pública estaba examinando sus propios valores políticos, suposiciones y limítaciones." Esencialmente, la teoría de la opción pública desafiaba dos teorías fundamentales que habían dominado durante largo tiempo: primero, rechazaba el concepto de economía de bienestar que había surgido de la Gran Depresión durante los años treinta. Este enfoque sostenía que, cuando fallan los mercados privados, el gobierno debe intervenir para defender eficazmente el interés público. La economía de bienestar también sostenía que cuando fallan los mercados privados, el nivel gubernamental más apropiado para lograr esto era el federal. En segundo lugar, la opción pública también rechazaba la ciencia política pluralista, la cual sostenía que la competencia entre grupos de intereses era el proceso más eficaz para asegurar que el gobierno adaptara las mejores soluciones políticas para el bien público.P

La teoría de la opción pública cuestionaba seriamente si las decisiones así tomadas representaban realmente los deseos de la mayoría de los ciudadanos. Más categóricamente, la opción pública exponía que los gobiernos eran básicamente ineficientes y absolutamente carentes de incentivos para un buen desempeño, a menos que interviniera la expansión de sus propios programas y el aumento de sus presupuestos.[27] La

25 Los economistas de la política de elección pública trabajan en varios centros académicos de los Estados Unidos, especialmente en la Universidad George Mason, que alberga el Centro para el Estudio de la Elección Pública (y tiene entre su cuerpo docente a James Buchanan y Cordon Tullock, dos de los más notables partidarios de la elección pública), y edita la revista *Public Choice.*

26 Según The *Dorsey Dictionary of American Gotemmeni and Politics,* Chicago, Dorsey Press, 1988, "el pluralismo es una teoría de gobierno que intenta reafirmar el carácter democrático de la sociedad afirmando que los grupos abiertos, múltiples, competitivos y responsables conservan los valores democráticos tradicionales en un estado de industria en masa [...] El pluralismo presupone que el poder pasará de grupo en grupo cuando los elementos del público transfieren en masa su lealtad como respuesta, a sus percepciones de sus intereses individuales. Sin embargo, la teoría de la élite del poder sostiene que, si se puede definir la democracia como participación popular en los asuntos públicos, entonces la teoría pluralista es inadecuada como explicación del gobierno moderno de los Estados Unidos. Según esta opinión, el pluralismo ofrece poca participación directa, ya que la estructura de la élite es cerrada, piramidal, consensual e insensible. La sociedad queda dividida en dos clases: los pocos que gobiernan y los muchos que son gobernados; es decir, el pluralismo es un elitismo encubierto, en lugar de ser una solución práctica para conservar la democracia en una sociedad de masas".

27 Este argumento se debe a James Buchanan, ganador del premio Nobel, en "¿Por

mejor solución, sostenían los partidarios de la opción pública, era colocar tanta acción gubernamental (tantos gastos) como fuese posible en los niveles más bajos, es decir, en los gobiernos locales. La idea era que los gobiernos locales ofrecerían mayor experimentación, auténtica competencia e innovación. En el nivel local, los ciudadanos podrían "votar con los pies", es decir, si los ciudadanos tenían acceso a la información apropiada, podrían comparar fácilmente los impuestos con la calidad de los servicios que recibían, entonces podrían rechazar los gobiernos ineficientes o irresponsables votando contra sus presupuestos, contra sus excesos presupuestarios, trasladándose a otro lugar, o no interviniendo.

Otra táctica posible, en los ámbitos estatales y locales, fue la de limitar los impuestos y gastos (UG); los niveles de impuestos y gastos se congelaron, se redujeron las tasas de aumento, o en algunos casos en que intervenían impuestos a la propiedad, se redujeron en realidad las tasas de evaluación. Desde luego, las UG cobraron importancia después de que en California, en 1978, se aprobó la hoy célebre Proposición 13.[28] Gran parte del ímpetu de la revuelta de los contribuyentes y las UG fue causado por la inflación, que aumentó los valores de propiedad (y los impuestos), colocando a personas de rubros fiscales superiores en jurisdicciones con estructuras de tasa creciente al impuesto sobre la renta.P? La adopción, por el gobierno de Reagan, de la economía del lado de la

qué crece el gobierno?", en *Budgets an Bureaucrats: The SOlaces of Gooernment Grouith,* Thomas Borcherding (comp.), Durham, N. e, Duke University Press, 1977, pp. 3-18.

28 Véase Jerry McCaffery y John H. Bowman, "La democracia participatoria y el presupuesto: los efectos de la Proposición 13", *PI/b. Adm. Rev.* 38, noviembre-diciembre de 1978, pp. 530-538. La Proposición 13 fue una protesta de la clase media por el aumento de los impuestos, especialmente a bienes inmuebles, que aumentaron considerablemente en un periodo en que la inflación llegó a dos dígitos. Al llegar 1980, el movimiento de la rebelión fiscal obligó a 38 estados a reducir o al menos a estabilizar las tasas impositivas. Cuando California aprobó la Proposición 111 en 1990, que, entre otras cosas, duplicaría el impuesto a la gasolina del estado durante cinco años con objeto de pagar una nueva carretera, muchos analistas vieron esto como el fin de la "rebelión de los impuestos". Según el portavoz de la cámara Thomas Foley, "La rebelión de los impuestos, que supuestamente comenzó en California, se ha moderado por una percatación de que tenemos que hacer inversiones en el campo", *USA Today,* 8 de junio de 1990.

29 El mejor análisis de los gravámenes y la inflación sigue siendo la obra de Joseph A. Pechman, *Federal Tax Policy,* Sa. ed., Washington, D. e, Brookings Institution, 1987. Para una historia definitiva del cambio del impuesto federal sobre la renta durante la década de los ochenta véase Eugene Steurle, *The'Tax Decade;* Washington, D. e, Urbanlnstitute Press, 1991.

oferta, se basó en la premisa de readaptar el papel del gobierno reduciendo sus gastos y recortando los impuestos federales para reducir la competencia interna del sector público por recursos económicos escasos. Esto liberaría recursos para inversiones del sector privado y promovería el desarrollo de la economía. El crecimiento resultante, argüían los partidarios del lado de la oferta, produciría un efecto de "goteo"[30] que beneficiaría a todos (y hasta aportaría mayores recursos a los gobiernos).[31] Vino a completar este cuadro económico del papel del gobierno la modificación del límite entre los sectores público y privado.

DIFERENCIAS ENTRE EL GOBIERNO y EL SECTOR PRIVADO

Resulta irónico que muchos teóricos de la administración pública ya hubiesen notado, durante los años ochenta, que el papel del gobierno estaba cambiando. Frederick Mosher ofreció una evaluación inicial de estos fenómenos desde 1980 en un artículo de la *Public Administration Review,* en el cual analizó los gastos del gobierno federal y examinó cómo estaban cambiando los papeles y las responsabilidades federales.F Pero lo que fue aún más fundamental acerca de los ochenta fue que se borraron las distinciones entre el sector público y el privado. Este tema fue continuamente abordado durante los años ochenta tanto por el gobierno federal, por designio, con su movimiento hacia una contracción y la privatización, como por gobiernos estatales y locales, por necesidad,

30 El "efecto de goteo" sostiene que las políticas gubernamentales deben beneficiar a los ricos, cuya prosperidad entonces "goteará" hacia abajo, a la clase media y la clase pobre. El término fue acuñado por el humorista Will Rogers cuando analizó algunos de los remedios del gobierno de Hoover a la Gran Depresión, y notó que "todo el dinero iba asignado a los de arriba, con la esperanza de que goteara hasta los necesitados". Sin embargo, William Jennings Bryan también expresó esta idea en su célebre discurso sobre la "Cruz de Oro", en la Convención Nacional Demócrata de Chicago, el 8 de julio de 1896: "Hay quienes creen que si sólo se legisla para hacer prosperar a los ricos, su prosperidad se filtrará hasta los de abajo. Sin embargo, la idea demócrata ha sido que si se da prosperidad a las masas, su prosperidad ascenderá a todas las clases que se hallan sobre ellos".

31 Hay muchas versiones de la teoría económica del lado de la oferta, pero pocas tan reveladoras como las memorias de David Stockman, primer director del presupuesto en el gobierno de Reagan, *The Triumph of Politics,* Nueva York, Harper and Row, 1986.

32 Frederick C. Mosher, "The Changing Responsabilities and Tactics of the Federal Government", *Pub. Adm. Rev.* 40, noviembre-diciembre de 1980, pp. 541-548.

pues estaban viéndose cada vez más apremiados por crisis fiscales y protestas de contribuyentes.

La obra comparativa de Graham Allison sobre administración pública y privada captó perfectamente los nuevos temas de los años ochenta. Wallace S. Sayre (1905-1972) fue el primero en afirmar que la administración de empresas y la pública eran "fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes". Graham Allison, Jr. (1940-),[33] de la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard, convirtió la afirmación de Sayre en una pregunta y trató de darle respuesta. En su escrito, "La administración pública y la privada ¿son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes?", que aquí reproducimos, presentado en una conferencia sobre investigación de la administración pública copatrocinada por cuatro agencias federales (la Oficina del Contador General, la Administración de Servicios Generales, la Oficina de Administración y Presupuesto, y la Oficina de Administración de Personal), aportó una de las revisiones más influyentes de esta propuesta.

Una preocupación frecuentemente expresada en los años ochenta fue la de lograr que el gobierno se asemejara más a las empresas, o usara las técnicas y teorías más modernas para administrar el gobierno. Allison reconoció que la brecha entre los sectores privado y público se había estrechado y que las interacciones entre los administradores públicos y los privados iban en aumento. De hecho, muchos altos funcionarios políticamente nombrados eran, básicamente, altos administradores del sector privado. En su artículo, Allison comparó el contexto y los ambientes de la administración en los sectores público y privado. Luego evaluó las perspectivas de los altos administradores del sector privado y del sector público: ¿cómo eran diferentes, cómo la orientación de un sector afectaba la eficiencia y el estilo de administración de esa persona?

Allison examinó las consecuencias de dirigir el gobierno como un negocio, así como el punto de contacto entre los funcionarios políticos y sus organizaciones administrativas. Pero (lo que fue aún más fundamental) dejó listo el escenario para comprender la administración pú-

[33] Allison es mejor conocido como el autor de un estudio clásico de la política del gobierno, *Essence ofDecision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown, 1971, el cual demostraba lo falso de la idea de que las decisiones de un gobierno las toma "un solo y calculador tomador de decisiones", quien controla las organizaciones y los funcionarios dentro del gobierno. En cambio, como lo mostró Allison, entran en conflicto diferentes puntos de vista burocráticos sobre la política. Allison primero describió su tesis en "Losmo<lelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", *Am. Poi. Sci. Reo.* 63, septiembre de 1969, pp. 698-718.

blica examinando las características distintivas de los administradores públicos y las características de sus ambientes. Otros, como Laurence Lynn,[34] Hal Raíney/" Douglas Yates[36] y Barry Bozeman y Jeffrey Straussman,[37] abordarían otras dimensiones de la difícil tarea de definir la administración pública, tarea que Harlan Cleveland dijo una vez que era tan difícil como "clavar una gelatina a un árbol".38

Las implicaciones son absolutamente críticas, como lo han notado James Perry y Kenneth Kramer en el prólogo de su volumen de compilación de artículos sobre la administración pública (uno de los primeros libros generales sobre el tema). Perry y Kramer observaron que, desde los orígenes de la administración pública con Woodrow Wilson, una de las principales metas era ayudar a hacer que los negocios del gobierno fuesen "menos distintos de los negocios privados". Desde luego, la administración pública ha logrado notar las diferencias de la administración de empresas, pero, al mismo tiempo, comprende que las ideas de administración del sector privado *11* se han impuesto a la administración pública y cómo este proceso afecta lo que realmente se hace en las organizaciones públicas; [...] ¿cuán apropiadas son estas ideas, y cómo ha funcionado la transferencia?"39

REVALUACIÓN DE LA BUROCRACIA Y LA PRESUPUESTACIÓN

Otra parte de la gran revaluación del papel del gobierno durante los años ochenta fueron los dilemas planteados por el poder de la burocracia, específicamente los trabajadores individuales en todos los niveles del sector público, quienes, por medio de especialización y participación, se

34 Laurence Lynn, *Managing the Public's Business,* Nueva York, Basic Books, 1981.

35 Hal G. Rainey ha escrito muchos artículos sobre este tema, pero un buen resumen de su investigación se encuentra en "La administración pública: reciente investigación sobre el contexto político y los roles empresariales, estructuras y conductas", *lournal 01 Management 15,* núm. 2, 1989, pp. 229-250.

36 Douglas Yates, *The Politics olManagement,* San Francisco, Jossey-Bass, 1985.

37 Harry Bozeman y Jeffrey Straussman (comps.), *Neto Dlrections in Public Administraiion,* Pacific Grove, CA., Brooks/Cole, 1984.

38 La cita fue atribuida por primera vez a Harlan Oeveland, por la finada Selma Mushkin.

39 James L. Perry y Kenneth L. Kramer, *Pubñc Management: Public and Private Perspectives,* Palo Alto, CA., Mayfield, 1983, p. x. Para un libro de iniciación sobre el tema, véase

han convertido en sinónimo de las diversas políticas públicas que ellos fueron responsables de aplicar. Michael Lipsky (1940-) escribió una obra penetrante al comienzo de la década, *Street-Level Bureaucracy,* cuyo primer capítulo reproducimos aquí. Su premisa central era que los empleados del sector público que prestaban bienes- y servicios eran en muchos casos los propios creadores de la política. Su gama de discrecionalidad, su extenso nivel de contacto con el público y su control de la base de recursos de muchas organizaciones públicas los convertía en la fuerza central de la toma de decisiones del sector público. Lipsky examinó las implicaciones para la responsabilidad, equidad y acceso de los ciudadanos y la controversia implícita resultante en esta realidad. Sus argumentos son aún más importantes cuando consideramos el efecto de las organizaciones no lucrativas que se han encargado de partes mayores de la asistencia humanitaria y servicios sociales en el país, y que tienen aún menos controles políticos.[40]

Mientras la nación luchaba políticamente para definir los papeles público, privado y del sector no lucrativo, se entabló toda una batalla dentro del proceso presupuestario. Se aceptó la primera parte de la agenda del presidente Reagancuando el Congreso aprobó la aplicación de un importante corte fiscal durante tres años. Luego, el presidente Reagan empezó a proponer cortes al gasto interno mientras aumentaba el de la defensa. Al principio, el Congreso escindido (Cámara Demócrata contra Senado Republicano) hizo poco por resistir; pero gradualmente se intensificaron las disputas. El presidente amenazó con licenciar a empleados federales y anunció su disposición a cerrar el gobierno negándose a firmar las diversas propuestas de leyes de asignación enviadas por el Congreso. En 1982, Reagan ridiculizó todo el proceso presu-

J. StevenOtt, AlbertC. Hydey JayM. Shafritz (comps.), *Public Managemen t:* TIte *Essencial Readinge,* Chicago, Lyceum Booksy Nelson Hall, 1990.

[40] La administración pública como campo de estudio está empezando a precisar el papel que desempeñará en el estudio académico de la administración no lucrativa. Durante la mayor parte de los ochenta, el estudio de las empresas no lucrativas fue una mezcla de educación en trabajo social (ya que gran parte del hincapié funcional de las empresas no lucrativas son los servicios humanos), administración de negocios (ya que los aspectos de administración financiera y de recabar fondos iban orientados al sector privado) y administración pública (ya que la raíces de la teoría y la administración de las organizaciones estaban enfocados básicamente a valores del sector público). Para un libro general sobre este terna, véase David L. Gies, J. Steven Ott y Jay M. Shafritz, TIte *Nonprofit Organiza/ion: Essencial Readings,* Pacific Grave, CA., Brooka/Cole, 1990.

puestario llamándolo el "Ratón Mickey"41 Durante el decenio, el presidente y el Congreso lucharon sobre cortes de gastos, déficit crecientes, una ley de reducción del déficit (la Ley Gramrn-Rudman-Hollings) y repetidos llamados a enmiendas constitucionales para equilibrar el presupuesto federal o lograr la adopción de un veto, de diez puntos, que permitiera al presidente rechazar toda asignación aprobada por el Congreso que excediera de la recomendación inicial del presídente.P

Desde luego, las pugnas entre legislaturas y ejecutivos por el control presupuestario son ya tema viejo, pero los teóricos del presupuesto reconocieron que esta vez había algo distinto. Naomi Caiden.P Lance Lel.oup.v Irene Rubin,45 Alan Schick" y Aaron Wildavsky[47] (los dos

41 Tomado de la Asociated Press, 4 de junio de 1982, el cual citó una frase del presidente Reagan: "El programa del gobierno de los Estados Unidos para llegar a un presupuesto es casi la disposición de tipo Mickey Mouse más irresponsable que ningún cuerpo gubernamental haya practicado".

42 Para un tratamiento más definitivo de estos temas, véase Lance T. LeLoup, Barbara Luck Graham y Stacy Barwick, "La política deficitaria y el gobierno constitucional: El efecto de Gramm-Rudman-Hollings", *Public Budgeting and Finance*, primavera de 1987, pp. 83-103; Glenn Abney y Thomas P. Lauth, "La línea del veto en los estados: ¿Instrumento para moderación fiscal o instrumento para partidarismo?", *Pub. Adm. Rev. 45,* mayo-junio de 1985, pp. 372-377; William R. Keech, "Un análisis teórico del caso de una enmienda por un presupuesto equilibrado", *Policy Sciences* 18, 1985, pp. 157-168.

43 Naomi Caiden, "Lineamientos para la reforma del presupuesto federal", *Public Budgeiing an Finance* 3, invierno de 1983, pp. 4-22. Para una revisión comprensiva del campo del presupuesto, véase su "El presupuesto público en los Estados Unidos", en *Public Administration:* The *State of the Discipline,* Naomi Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), Chatham, N. J., Chatham House, 1990.

44 Lance LeLoup, *The Fiscal Congress,* Westport, Conn., Greenwood Press, 1980. LeLoup también escribió la crítica definitiva de incrementalismo presupuestario en "The Myth ofIncrementation: Analytical Choices in Budgetary Theory", *Polity10,* 1978, pp. 488-509.

45 Irene Rubin, *Running in theRed:* The *Political Dynamics ofUrbanFiscal Stress,* Albany, State University of New York Press, 1982. Rubin también tiene un nuevo volumen, *The Politics ofPublic Budgeting: Getting and Spending, Borrounng, and Balancing,* Chathan, N. J., Chathan House, 1990, el cual examina la presupuestación desde una auténtica perspectiva de múltiples niveles: federal, estatal y local.

46 Las colaboraciones de Alan Schick al estudio del presupuesto son demasiado numerosas para ilustrarlas en una nota de pie de página. Su obra más importante probablemente sea su estudio definitivo *Congress and Money; Budgeting, Spending, and Taxing,* Washington, O. e, Urban Institute, 1980. Para una ojeada a su perspectiva sobre el desarrollo de la reforma presupuestaria, véase su "Incremental Budgeting in a Decremantal Age", *Policy Sdences* 16, septiembre de 1983, pp. 1-25.

47 Aaron Wildavsky empezó los ochenta con un estudio interesante, *How to Umit*

últimos son, desde luego, los "gigantes" reinantes de la teoría presupuestaria) se propusieron examinar cómo el muy distinto ámbito político y económico de los años ochenta afectaba la teoría del presupuesto y la reforma presupuestaria. El importante artículo de Naomi Caiden, en el primer número de una nueva revista, *Public Budgeting and Finance* (dedicada a la creciente especialización e importancia del presupuesto público y su contraparte crítica, orientada hacia la responsabilidad y la administración financiera), constituyó uno de los primeros esfuerzos significativos por interpretar estos acontecimientos. En "El presupuesto público entre la incertidumbre y la inestabilidad", que aquí reproducimos, observó que el ambiente presupuestario estaba cambiando: probablemente su futuro estaría dominado por condiciones de presión fiscal e incertidumbre política.

Era cada vez más inapropiado el antiguo debate entre los reformadores del presupuesto (que subrayaban los sistemas presupuestarios y la toma de decisiones racional) y los incrementalistas (que subrayaban el consenso presupuestario por medio de una incremental toma de decisiones). Útil es a veces cuando podían darse por sentados los aumentos del presupuesto y se suponían constantes las capacidades de aumentar los recursos, ninguno bastaría en el nuevo medio político, dominado por la falta de consenso y los déficit presupuestarios. A pesar de todo el conservadurismo económico-político del gobierno de Reagan, su príncipallegado presupuestario ha sido el deenormes déficit del presupuesto federal, que llegarona puntos *record* durante los años ochenta; pasando de un promedio de 1.3% del ingreso nacional durante el periodo de 1950 a 1980, a 5% del ingreso nacional en el clímax de la recesión de Reagan, 1984 a 1985. El déficit del presupuesto federal se reduciría un tanto en la segunda mitad de los años ochenta, pero su vulnerabilidad a las recesiones y sus porcentajes cada vez mayores de gastos en "títulos incontrolables" volvería con más fuerza durante los noventa.v

Government Spending, Berkeley, University of California Press, 1980, y con la cuarta ediciónde su obra ya clásica, *The Polities oj the Budgetary Process,* Bastan, Little, Brown, 1984. En 1988 revisó por completo este clásico y publicó *The New Polities oj the Budgetary Process,* Boston, Uttle, Brown, 1988. En su prólogo explicó que ni él (después de cuatro ediciones de *The Polities...)* ni el proceso presupuestario "podían volver a donde antes habían estado".

48 El relato más detallado del problema del déficit federal es la obra de Joseph White y Aaron Wildavsky, *The Deficit and the Public Inierest: The Search Jor Responsible Budgeting in the* 198Os, Berkeley, University of California Press y Russell Sage Foundation, l989.

CAMBIOS Y CONFLICTO ENTRE EL PERSONAL: LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL Y LOS DESAFÍOS EN LAS RELACIONES LABORALES, LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EL VALOR COMPARABLE

Los disturbios en la arena del presupuesto serían comparables a los disturbios en el área del personal. A la administración de personal se le estaba llamando cada vez más a menudo administración de recursos humanos, para reflejar su nueva orientación hacia una ciencia de la conducta. Surgió toda una veintena de nuevas investigaciones que subrayaban la igualdad de oportunidades, el valor comparable, la productividad (primero) y la administración de calidad (después), el pago por desempeño y aumento de productividad, así como los desarrollos enlos elementos básicos de la administración de personal: clasificación, selección y examen, evaluación, compensación y prestaciones, y preparación y desarrollo. En toda esta nueva investigación desempeñó un papel clave una nueva publicación, *The Review of Public Personnel Administration*, la cual complementó notablemente bien al viejo *Public Personnel Management*, de la International Personnel Management Association. En el aspecto federal, mucho de este nuevo ímpetu por el cambio en la administración de personal-o administración de recursos humanos-procedió de la Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978 y la recién formada Oficina de Administración de Personal (OPM).

La verdadera implementación de la reforma del servicio civil había llegado en los últimos meses del gobierno de Carter.[49] Los cambios incluyeron la creación del Senior Executive Service; la delegación de muchas responsabilidades obligatorias del personal para con las propias agencias; y el establecimiento de un nuevo sistema, de tres cabezas, para administrar al personal federal: la U. S. Merit Systems Protection Board para resolver

Para una perspectiva económica (y la fuente de las estadísticas sobre el porcentaje deficitario citadas), véase Charles L. Schultze, "The Federal Budget and the Nation's Economic Health", en *Setting National; Policy Jor the Nineties*, Henry J. Aaron (comp.), Washington, D. C., Brookings Institution, 1990, pp. 19-63.

49 Una buena fuente de información sobre la reforma del servicio civil es el testimonio del ex presidente de la Comisión de Servicio Civil, Alan K. Campbell, ante el-Comité de la Cámara de Estados Unidos sobre la Oficina Postal y el Servicio Civil. Se le eíta junto con cláusulas en Frank Thompson, *CIllSsics O/Public Personnel Policy*, 2a. ed., Pacific Grove, CA., Brooks/Cole, 1990, pp. 82-104.

quejas y reclamaciones, la Federal Labor Relations Authority para trabajar con sindicatos y supervisar las cuestiones de negociación colectiva, y la propia OPM para administrar y trabajar con agencias que afectaran la moderna administración de recursos humanos.

Pero los efectos generales de la privatización y del ambiente en contra de los servicios públicos del gobierno de Reagan generaron considerable conflicto dentro de la comunidad del personal en conjunto. A esto vino a añadirse una importante huelga de los contr-oladores de tráfico aéreo, quienes calcularon mal sus fuerzas de apoyo. El gobierno de Reagan combatió la huelga y al sindicato de controladores aéreos despidiendo y remplazando a los controladores huelguistas, lo que significó un grave golpe al movimiento sindical del sector público." El sindicalismo del sector público estuvo en continuo ascenso hasta ese período.t!

Tras la malhadada huelga, muchos teóricos del personal empezaron a rexaminar la relación existente entre los principios de la negociación colectiva y los principios de mérito inherentes a un sistema del servicio civil. Sin embargo, el análisis más persuasivo y elocuente de esta relación conflictiva y frecuentemente tempestuosa es un capítulo del finado Frederick C. Mosher (1913-1990), *Democracy and the Public Service.* Este libro, publicado originalmente en 1968 y revisado en 1982, se considera un

50 La huelga de la Organización de Controladores Profesionales del Tráfico Aéreo (PATCO) en 1981 dio por resultado la completa destrucción de su sindicato y el despido de once mil controladores. El 29 de julio de 1981, 95% de los trece mil miembros de PATCO se declararon en huelga. Como respuesta, el gobierno estadunidense redujo los vuelos programados así como el personal en los aeropuertos pequeños. Luego llevó supervisores y controladores retirados al servicio y ordenó a controladores militares actuar en las estaciones civiles. Asimismo, el presidente Reagan se dirigió por televisión a la nación. Después de recordar a los televidentes que es ilegal que empleados del gobierno federal se declaren en huelga y que cada controlador había firmado un juramento en que se comprometía a no declararse nunca en huelga, el presidente proclamó: "Están violando la ley y si no se presentan a laborar dentro de cuarenta y ocho horas, habrán abandonado sus trabajos y se les dará por terminados". Sólo mil controladores se presentaron a trabajar. La mayoría creyó que el presidente estaba alardeando, pero no era así. Véase Herbert R. Northrup, "The Rise and Demise of PATCO", *Industrial and Labor Relations Reoie»* 37, enero de 1984, pp. 167-184.

51 Para una buena revisión general, véase Irving O. Dawson, "Trends and Developments in Public Sector Unions", en *Pub/ic Personnel Administration: Proolem« and Prospects,* Steven M Hays y Richard e Kearney (comps.), Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1990. Pueden encontrarse estadísticas más recientes en U. S. Office of Personnel Management, *Union Recognition in the Federal Government,* Washington, D. e, U. S. Office of Personnel Management, 1989.

clásico por derecho propio. La historia que narra Mosher de los periodos de desarrollo del servicio público es material que suele recitarse entre casi todos los estudiantes graduados en administración pública. También es importante su estudio general de los sistemas de mérito y las cuestiones de la equidad, y a menudo se le cita como referencia. Elegir cualquier selección sobre cualquier otra es perder de vista algo no menos importante. No obstante, hemos decidido reproducir aquí su comparación de los sistemas de mérito y colectivos (tomados de su capítulo "Los servicios colectivos"), pues sigue siendo el mejor fundamento para comprender cómo debe desarrollarse esta relación para hacer avanzar los principios de la democracia y del servicio público con objeto de servir al público.

Los acontecimientos de la negociación colectiva no fueron los únicos temas importantes sobre el personal durante los años ochenta. La igualdad de oportunidades, puesta en relieve por las acciones del Tribunal Supremo en la decisión de 1971 sobre el caso *Griggs*[52] y que habían encontrado enérgico apoyo durante los setenta, también fueron influidos por el nuevo conservadurismo federal. Conforme se nombraban más y más jueces conservadores durante los ocho años del gobierno de Reagan, los tribunales federales fueron dejando de lado, cada vez más, los desafíos sobre la igualdad de oportunidades. La culminación fue una serie de fallos del Tribunal Supremo, a finales de los ochenta, específicamente el caso de *Wards Cove Packing* de 1989, en que un tribunal, dividido por cinco contra cuatro, básicamente dejó de lado la muy antigua carga de la regla de la prueba que se había establecido durante los años setenta.P

52 *Griggs et al.* vs *Duke Poioer Co.*, 401 U. S. 424, 1970. Ésta fue la más importante decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos con respecto a la validez de los exámenes para el empleo. El Tribunal decretó unánimemente que el Título VII de la Ley de los Derechos Civiles de 1964 "no sólo proscribe la discriminación abierta sino también las prácticas que sean discriminatorias en operación". De este modo, si las prácticas de empleo en acción para excluir a las minorías "no puede demostrarse que estén relacionadas con el desempeño en el trabajo, la práctica queda prohibida". Esta decisión asestó un golpe al credencialismo restrictivo, declarando que, aunque sean útiles los diplomas y las pruebas, "el Congreso ha dictaminado la proposición, de sentido común, de que no deben volverse amos de la realidad". En esencia, el Tribunal sostuvo que la ley requiere que las pruebas empleadas con propósitos de empleo "deben medir a la persona para el puesto y no a la persona en abstracto". La decisión de *Griggs* sólo se aplicó al sector privado hasta que la Ley de Igual Oportunidad de Empleos, de 1972, extendió las cláusulas del Título VII para abarcar a los empleados públicos.

53 *Wards Cave Packing Company* vs. *Antonio*, 109 Supo O. 2115, 1989. El Tribunal Su-

Esa regla sostenía que si las estadísticas sobre el empleo de una organización mostraban que se había desviado considerablemente de los porcentajes regionales de minorías, la carga de la prueba recaía sobre la organización, es decir, ésta debía mostrar que sus prácticas de personal no eran discriminatorias. Al dejar de lado esta disposición, el Tribunal dificultó mucho más a las personas ganar casos sobre discriminación. La respuesta del Congreso no se hizo esperar con la aprobación de una nueva legislación sobre derechos civiles, en 1990, que básicamente incorporaba a la ley una parte del lenguaje del caso *Griggs.* No obstante, el presidente Bush vetó el proyecto de ley, llamándolo proyecto de ley de cuota en los empleos, y su veto se sostuvo. Dos años después, Bush firmó una ley de reforma bipartidista de los derechos civiles que en realidad invertía estas últimas decisiones del tribunal. Los años ochenta terminaron con una nota sumamente discordante para la oportunidad de igualdad en el empleo, e hizo sonar una advertencia de próximos desafíos más agresivos aún.

Las minorías no fueron las únicas. que padecieron la reacción del nuevo conservadurismo político de los años ochenta. La preocupación por la posición de la mujer en el gobierno ocupó el centro del escenario en este decenio, convirtiéndose en uno de los asuntos principales. Predominaron dos temas. El primero fue la igualdad de pago o el valor comparativo. En 1981, fue el fallo de un tribunal de Oregon en un caso -que incluyó a guardias femeninas de prisión a quienes se pagaba 30% menos que a guardias varones- él que abrió la puerta al problema del valor comparativo. En *County of vvashington, Oregon* vs. *Gunther,54* el Tribunal Supremo de los Estados Unidos sostuvo que cuando los empleos no fuesen sustancialmente iguales según la Ley de Paga Igual, ello no excluía una reclamación contra la discriminación intencional de salarios de acuerdo con el Título vn.

Esencialmente, por una variedad de factores históricos, económicos

premo sostuvo que la carga de la prueba recaería sobre el quejoso en casos de igualdad de oportunidad de empleo, para que demostrara que las prácticas del patrono que resultaran en un desequilibrio racial no se justificaban por legítimas razones de trabajo. Este fallo hace más difícil a los trabajadores presentar un argumento de discriminación *primaJacie,* simplemente citando estadísticas que demuestren una baja representación de diversas minorías raciales en la fuerza laboral. Para un análisis temprano pero bien desarrollado, véase James Ledvinka y Vida G. Scarpello, *Federal Regulation of Personnel and Human Resources Managemen* t, Boston, rws-Kent Publishing, 1991.

[54] *The County of Washington, Oregon* vs, *Gunther,* 452 U. S. 161,1981.

y de mercado, las mujeres han ganado 59 centavos por cada dólar devengado por los hombres.f El valor comparable en el sector público fue un movimiento que se propuso enderezar esta pauta de desigualdad en el pago exigiendo que se realizaran estudios laborales que pudiesen calcular el valor de los empleos, y que luego se fijaran salarios basados en el valor intrínseco del trabajo, en contraste con la prevaleciente tasa salarial del mercado. Sin embargo, las implicaciones presupuestarias parecieron tan enormes a los gobiernos que muchas jurisdicciones se negaron a efectuar siquiera estudios laborales al respecto. La batalla por el valor comparable se entabló en tres arenas: los tribunales, las legislaturas y la mesa de negociaciones entre sindicatos y funcionarios. Los resultados fueron verdaderamente diversos. Después de algunos triunfos iniciales, las cortes federales cerraron, cada vez más, los caminos a todo desafío legal de las mujeres por el valor comparable.[56]

En el aspecto legislativo, sólo un estado aceptó el reto: Minnesota legisló el valor comparable para los empleados del gobierno del estado y para todos los gobiernos locales durante un periodo de cuatro años. Los esfuerzos por lograr que otros estados siguieran este ejemplo no tuvieron éxito, pero resulta instructivo observar que los primeros resultados de Minnesota parecen refutar muchas de las afirmaciones acerca de los altos costos y los efectos perturbadores.V La mayor parte del progreso logrado en el frente del valor comparable procedió de la mesa de negociaciones donde en muchos estados y localidades, sindicatos y funcionarios negociaron acuerdos de valor comparable, hicieron ajustes a la paga de las mujeres (en general, sin reducir los salarios de los varones) y demostraron que se podía aplicar el valor comparable sin causar un desastre económico." Desde luego, dado el conservadurismo ejecu-

55 Existen numerosas revisiones de estas corrientes, como la de Michael W. Horrigan y James P. Markey, "Recent Gains in Women's Earnings: Better Pay or Longer Hours", *Monthly Labor Review* 113, julio de 1990, pp. 11-17. Para algunas evaluaciones detalladas de comparables cuestiones sobre la validez, véase Elaine Johansen, *Comparable Worth: The Myth and the Mouement,* Boulder, Colo., Westview Press, 1984; Helen Remick (comp.), *Comparable Worth and Wage Discrimination,* Filadelfia, Pa., Temple University Press, 1984.

56 Michael Graham y A. C. Hyde, "Comparable Worth in the United States: Admínístrative and Legal Developments", The *International [ournal 01 Public Administration 14,* invierno de 1991, pp. 799-821.

57 Nina Rothschild y Bonnie Watkins, "Pay Equity in Minnesota: The Facts are In", *Reviewol Public Personnel Administration* 7, verano de 1987, pp. 16-28.

58 Véase Larry S. Luton y Suzanne Thompson, "Progresa in Comparable Worth:

tivo del gobierno federal, se lograron pocos progresos en ese terreno, aunque sí se creó al respecto todo un número de estudios de la Oficina del Contador General."

El segundo tema incluye el "techo de cristal". Dicho simplemente, a finales de los años ochenta, aunque las mujeres conformaban 48% de todos los empleados del gobierno federal, sólo ocupaban 11% de los puestos ejecutivos de la administración. Esto hizo que se alzaran muchas voces que denunciaban un "techo de cristal" que impedía a las mujeres llegar a los altos puestos/" Estadísticas similares de los gobiernos estatales y locales mostraron que las mujeres también se encontraban atrás y no tenían una representación equitativa en las altas esferas. A finales de la década, Canadá encargó un estudio nacional de las mujeres en el gobierno, el cual reveló que había cierto número de factores, algunos institucionales y otros causados por factores organizativos, culturales y de actitud, que constituían una barrera que impedía a las mujeres llegar más alto.[61]

REDESCUBRIMIENTO DE LOS FUNDAMENTOS JURíDICOS DE LA ÉTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Otro tema importante en los años ochenta fue la preocupación por la ley y la responsabilidad. Durante los setenta, las experiencias de Watergate causaron una revisión profunda del papel de la administración pública en el gobierno. David Rosenbloom (1943-), que durante largo tiempo fue uno de los principales teóricos jurídicos de la administración públi-

Moving Toward Non-Judicial Determination", *RemeuiofPubíícPersonnel Administration* 9, primavera de 1989, pp. 79-85.

59 *Distríbution of Male and Female Employees in Four Federal Classification Systems, GAOjGGD-85-20,* Washington, D. C., U. S. General AccountingOffice, 27 de noviembre de 1985; *OptionsJor Conductinga PayEqllity Study ofPederal Payan Clossification Systems, GAOjGGD-85037,* Washington, D. C., U. S. General Accounting Office, marzo de 1985, *Pay Equity: Status of Sfate Aciioitiee,* GAO-GGD-86-141BR, Washington, D. C., U. S. General Accounting Office, septiembre de 1986.

60 Una de las mejores voces que se elevaron a este respecto fue la de Debra Stewart, "Women in Top [óbs: An Opportunity for FederalLeadership", *Pub. Adm. Rev. 36,* julio-agosto de 1976, pp. 357-364.

61 *Beneath ihe Veneer: The Report of the TaskForces on Barriers lo Women in tñe Public Service,* Ottawa, Canadian Goverttment'Publíshing Center, 1990.

ca, llevó su preocupación un paso más allá en su artículo de 1983, publicado por la *PublicAdministration Review, "La* teoría de la administración pública y la separación de poderes", que aquí reproducimos. Rosenbloom desafió el predominio del modelo empresarial en las conceptualizaciones modernas de la administración pública. Por tradición, argumentó Rosenbloom, la teoría empresarial era inseparable de la rama ejecutiva; la teoría política, de la rama legislativa, y la teoría legal, de la rama judicial. Pero, ¿qué ocurre cuando una dependencia administrativa tiene responsabilidad por decisiones ejecutivas, legislativas y adjudicativas? Rosenbloom comparó los enfoques empresarial, político y jurídico de la administración pública y demostró que cada cual tiene valores, orígenes y estructuras separados. Estos tres enfoques claramente distintos han cobrado significación especial con el pleno desarrollo del Estado administrativo moderno, cuya característica principal parece ser el desplome de la clásica separación de poderes. Más adelante, Rosenbloom desarrolló la plena integración de su teoría de tres partes en un libro de texto que ejerció gran influencia, titulado apropiadamente *Publíc Administration: Understanding Management, Polítics, and Lawin the Publíc Sectors?*

Como testimonios de la creciente importancia de la dimensión legal de la administración pública surgieron muchas otras obras importantes. Marshall E. Dimock escribió *Law and Dynamic Administration* en 1980, para evaluar la creciente influencia de los abogados sobre la administración públíca.P Phillip J. Cooper aportó uno de los primeros grandes libros de texto, *Public LawandPublic Administration,* en el cual analizaba en profundidad los aspectos reguladores de la acción administrativa y detallaba los fundamentos legales y el marco jurídico de la administración pública.e Cooper también escribió el principal artículo del número especial de 1985 de la *Publíc Administration Reoieun* "El derecho y los asuntos públicos".[65]

62 David Rosenbloom, *Public Administnuion: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector,* Nueva York, Random House, 1986; 2a. ed., 1990. Rosenbloom había desarrollado antes algunos de estos temas en su obra *Public Administration and Law,* Nueva York, Mareel Dekker, 1983.

63 Marshall E. Dimock, *Lawand DynamicAdministration,* Nueva York, Praeger, 1980.

64 Phi1lipJ. Cooper, *Public LawanPublic Administration,* Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1988.

65 Phi1lip]. Cooper, "Conflict or Construetive Tension: The Changing Relationship of]udges and Admínistrators", *Pub. Adm. Rev.* 45, noviembre de 1985, pp. 643-652

Sin embargo, los avances más extensos de la dimensión jurídica de la administración pública llegaron en el área de la ética. Tanto la American Society for Public Administration corno la International City Management Association desarrollaron o revisaron sus códigos éticos durante los años ochenta. También se prestó gran atención a la ética en la bibliografía sobre administración pública. En realidad, puede decirse con justicia que hubo una explosión de ética por la cantidad de libros y artículos que aparecieron sobre el tema durante los ochenta.w

Pero quedaría reservado a Dennis F. Thompson (1940-) en su artículo de la *Public Administration Review,* "La posibilidad de una ética administrativa", que aquí reproducimos, plantear la pregunta radical y fundamental de saber si existe algo que pueda llamarse ética administrativa. Según Thompson, existen dos teorías administrativas comúnmente aceptadas que socavan la posibilidad de toda ética en el gobierno. La "ética de la neutralidad" sostiene que los administradores toman sus decisiones en nombre de otros y deben mantenerse moralmente neutrales al hacerlo si se quiere que funcione el gobierno representativo. Pero, si los administradores son en realidad- moralmente neutrales cuando tornan decisiones representativas, no es posible entonces hacerlos éticamente responsables. Asimismo, la "ética de la estructura" afirma que las organizaciones son las responsables del diseño, desarrollo e implementación de la política pública, y no los individuos. Por tanto, no podemos ni debemos hacer juicios morales acerca de funcionarios del gobierno que simplemente se encuentran en algún lugar de su estructura. Si una de estas teorías es válida parece seguirse que la responsabilidad administrativa es una quimera. Los administradores no serían responsables por sus acciones. La ética administrativa que tratara de hacer juicios morales de esas acciones sería una imposibilidad. La única manera de mantener la posibilidad de una ética administrativa consistiría en demostrar que estas dos teorías, por alguna razón, están erradas. Y esta fue la tarea que Thompson se fijó.

66 Para obras representativas, véase [oel Fleishman, Lance Liebman y Mark H. Moore (comps.), *Public Duiies: The Moral Obligations of Gooemment Officials,* Cambridge, Mass., Harvard Univérsíty Press, 1981; Peter French, *Ethics in Gotemmeni,* Englewood CHffs, N. j., Prentice-Hall, 1983; Dennis F. Thompson, *Political Ethics and Public Office,* Cambridge, Mass., Harvard Univérsíty Press, 1987; John A. Rohr, *EthicsforBurealtcrats,* 2a. ed., Nueva York, Mareel Dekker, 1988.

NUEVAS DIRECCIONES EN LA DISCIPUNA: ANÁLISIS DE POLfTICA y ADMINISTRACIÓN PÚBliCA

El desarrollo más explosivo de la administración pública como tema de estudio académico durante los años ochenta ocurrió en el área de la política y el análisis públicos. Muchas escuelas de asuntos públicos, siguiendo el ejemplo de la Universidad de California en Berkeley, crearon o reorientaron, en todo o en parte, sus programas hacia un enfoque de política pública. Apareció una pila de obras acerca de todos los aspectos de la política pública, incluyendo la de formulación de políticas, técnicas de análisis de políticas, e implementación, planificación y evaluación de políticas. Por último se prestó atención asimismo a las cuestiones complementarias de la formulación de políticas (la política) y el contenido de las políticas (análisis de políticas). Claras señales de la vitalidad del campo político fueron la aparición de excelentes publicaciones dedicadas a cuestiones políticas, como el *Journal ofPolicyAnalysis and Management, Policy Studies Reuieto* y *laPolicy Scíence.*

Una de las obras que más influencia manifestaron en la bibliografía política fue la de Arnold J. Meltsner (1931-), *Policy Analysis in the Bureaucracy,* originalmente publicada en 1976. En la edición revisada de 1986, Meltsner incluyó una sección, "Los siete pecados mortales de los analistas políticos", que aquí reproducimos. Ahí anotó todas las cosas que un analista de la política no debía hacer. Al explayarse sobre su afirmación de que "el análisis político pecaminoso es: canalizado, distante, tardío, superficial, temático, caprichoso y apolítico", Meltsner trató de ayudar a todos los potenciales analistas a dar mejor consejo a sus clientes (IAC, *improved advice for clients).*

Casi no hay duda de que continuará el debate por las funciones de los sectores público y privado y su desempeño comparativo. Despojada ahora de parte de la ideología y retórica políticas que acumuló a principios de los años ochenta, la "privatización" podrá ser vista, cada vez más, sencillamente como una elección política o decisión administrativa.[67] En este contexto, el artículo de Ronald Moe, publicado en 1987 por

67 La descarga inicial sobre la privatización fue lanzada por E. E. Sava en cierto número de artículos escritos durante los ochenta. La mejor colección de sus ideas se encuentra en *Prioatization: TheKey to BetterGotemmeni,* Chathan, N. J., Chathan House, 1987.

la *Public Administration Remeto,* "Exploración de los límites de la privatización", que aquí reproducimos, ofreció una evaluación profunda, con bases legales, del hecho de valerse de medios privados para alcanzar fines públicos. Atendiendo ante todo a las preocupaciones de Allison porque se difuminaba la distinción entre los sectores público y privado, Moe revisó la necesidad de una mutua coexistencia y nexo entre ambos. Luego examinó las limitaciones de la privatización desde un contexto jurídico, con la distinción de una perspectiva administrativa y económica. Sostuvo que debe considerarse en el concepto de soberanía la decisión de privatizar. Por último, creyó que la administración pública podía estar pasando por alto sus "raíces intelectuales" al no presentar una perspectiva jurídica (en gran parte basada en el argumento de la soberanía) en contraste con un argumento empresarial o de costos al determinar la separación entre los fines públicos y los medios públicos o privados.

En 1990, [ohn Donahue, en su libro sobre la privatización *The Privatization Decision*,[68] declara que la privatización nos da una buena y una mala noticias. La buena es que aun cuando la privatización no sea un "corrrectivo universal", sí presenta algunas "verdaderas oportunidades de hacer más eficientes y responsables las empresas públicas, despabilando al sector privado", La mala noticia es que las presiones políticas pueden, no menos fácilmente" tender a retener para el sector público algunas funciones en que la privatización tendría sentido, y privatizar tareas que más valdría dejar al gobierno".

La gestión pública surgió durante los años ochenta como campo significativo por derecho propio en la administración pública. Esto incluía sus dos principales subcampos, presupuesto y personal, que ya hemos analizado. En general, se considera que procurar o contratar es el tercer subcampo, pero durante el decenio de 1980 se preocupó críticamente por la administración de la información. Ha sido notable el desarrollo de las microcomputadoras en el sector público, como en cualquier otro sector. Finalmente se han realizado las predicciones de Catherine Seckler-Hudson acerca de la importancia de la administración pública, la información, la tecnología y las organizaciones. Harlan Cleveland, una de las luminarias de la administración pública, también ha escrito incon-

68 [ohn M. Donahue, *The Prinatizatíon Decision: Public Ends, Private Means,* Nueva York, BasicBooks, 1989.

tables artículos sobre el tema.s? Otro muy influyente equipo de investigaciones ha procedido de la Universidad de California, en Irvine; Ken Kraemer, John King, James Danziger y otros que pasaron gran parte de la década estudiando y analizando cuán extensamente los gobiernos estaban empleando las computadoras y la tecnología, y cuáles serían las implicaciones de esto en el trabajo y la fuerza laboral."? En noviembre de 1986 se dedicó un número especial de la *Public Administration Review* a las preocupaciones de la administración de la información.

Ciertamente, en la administración pública hay más que, simplemente, personal, presupuestos e información. La obra de [ohn Sutherland sobre los sistemas de toma de decisiones administrativas.Tla de Robert Anthony sobre sistemas de planeación,[72] y la de Alan Walter Steiss sobre el control adminístrativo'" ayudan a ilustrar las muchas y diferentes dimensiones de la gestión pública. Una señal especialmente buena para evaluar los progresos logrados en la gestión pública puede encontrarse en *Managing the Public Organization,* de Cole Graham y Steven Haya." Graham y Hays dedicaron su libro a Luther Gulick y lo organizaron, aproximadamente en torno de POSDCORB, que, según argumentan, es un marco sumamente incomprendido y subvaluado para comprender las funciones administrativas que son comunes a todas las organizaciones públicas.

Desde luego, durante los años ochenta tampoco se descuidaron la teoría organizacional ni la burocracia. Una de las preocupaciones más significativas fue la productividad de las organizaciones, la cual generó

69 Para una revisión general de la obra de Cleveland, véase "The Twilight of Hierarchy: Speculations on the Global Information Society", *Pub. Adm. Rev.* 45, enero-febrero 1985, pp. 185-195.

70 Véase, por ejemplo, James Danziger *et al., Computers and Politics: High Technology in American Local Gotemmeents,* Nueva York, Columbia University Press, 1982; Kenneth L. Kraemer y John King, "Computing and Public Organizations", *Pub. Adm. Rev. 46,* número especial, noviembre de 1986, pp. 488-496.

71 [ohn M. Sutherland, *Administratite Declsion-Making,* Nueva York, Van Nostrand Reinhold,1977.

72 Robert N. Anthony y Regina Herzlinger, *Management Control in Nonprofit Organizations,* Homewood 1ll., Irwin, 1980.

73 Alan Walter Steiss, *Management Control in Government,* Lexington, Mass., Lexíngton Books, 1982.

74 Cole Blease Graham y Steven W. Hays, *Managing the Publíc Orgtmizatíon,* Washington, D. C, CQ Press, 1986.

un nuevo interés en la medición y la motivación. Apareció una veintena de obras sobre círculos de calidad, rediseño del trabajo, humanismo laboral y administración participativa. Pero estos temas fueron captados por el último gran movimiento administrativo de los ochenta: la gestión de calidad total, o GCf. Como movimiento administrativo, la GCf fue inspirada por un círculo de "gurúes" de la calidad, miembros del sector privado, corno W. Edwards Demíng'" y Joseph M. [uran.'" quienes subrayaron la necesidad de que las organizaciones reflexionaran sobre sus principales estrategias empresariales, estructuras organizativas y (lo cual era aún más básico) los valores y la cultura de su fuerza laboral. El aumento de la productividad, la reducción de costos y la administración del desempeño fueron dejados de lado, hasta cierto punto, en este nuevo compromiso para mejorar la calidad del trabajo. El gobierno federal estableció el Federal Quality Institute para educar a las agencias federales acerca de la GCf. Muchos gobiernos estatales y locales pronto lo seguirían, encabezados por el ejemplo pionero de Arkansas y de su entonces gobernador William J. Clinton, quien consideró la calidad simplemente como "buen gobierno"."

Las últimas notas de los años ochenta fueron en gran parte políticas y económicas. La presidencia de Bush fue el primer régimen, desde los sesenta, en que el gobierno y su burocracia no fueron considerados corno el problema. Pero el cese de este juego de campaña, de echar la censura política para "avergonzar al burócrata", como se le llegó a llamar, resultó una victoria insignificante. Los años ochenta terminaron bajo un intenso escrutinio político y presión económica. Lo que comenzó corno una nueva era de conservadurismo político y económico presenció problemas agudos de educación, delincuencia y consumo de drogas, falta de hogares y pobreza, sida; y los problemas internos vinieron a plagar a una nación que ya se encontraba en dificultades financieras. La recesión económica de 1989-1991 llevaría al déficit federal a alturas nunca alcanzadas. Los gobiernos estatales y locales se hallaban en aún peor situación económica. Resulta irónico que el mayor legado de los años

[75] W. Edwards Deming, *Out of the Crises,* Cambridge, MIT, Center of Advanced Engineering Study, 1986.

[76] Véase J. M. Juran, *Jllran on I..eadership for Qllality,* Nueva York, McGraw-Hill, 1988.

[77] U. S. Federal Quality Institute, *The Federal Total Qllality Management Handbook,* Washington, D. e, U.S. Government Printing Office, 1990, p. 2.

ochenta –la prometida nueva era de "menos gobierno"- estuviese produciendo, en cambio, niveles sin paralelo de tinta roja y que pronto fueran llamados la "década del exceso".

CRONOLOGÍA DE LA ADMINISTRAOÓN PÚBUCA: 1970-1979

1970 La Liga Nacional de Servicio Civil revisa su Ley Modelo de Administración de Personal Público para pedir el remplazo de las tradicionales comisiones del servicio civil por 1) directores de personal que serían directamente responsables ante un ejecutivo político elegido, y 2) una junta de relaciones laborales.

La Ley de Personal Intergubernamental permite el intercambio temporal de personal entre el gobierno federal y organizaciones estatales, locales y no lucrativas.

La Oficina de Presupuesto asume la responsabilidad de la supervisión administrativa y es reorganizada como Oficina de Administración y Presupuesto.

La Ley de Reorganización Postal crea el Servicio Postal de los Estados Unidos, como empresa de servicio de la rama ejecutiva, y permite la negociación colectiva de salarios por los sindicatos de empleados postales.

David T. Stanley, en "Lo que están haciendo los sindicatos a los sistemas de méritos", predice atinadamente cambios estructurales tanto en los sistemas de personal del sector público como en los sindicatos del sector público.

Hawai es el primer estado que concede el derecho de huelga a los empleados de gobiernos estatales y locales.

La Ley de Seguridad y Salud en el Empleo crea la Administración de Seguridad y Salud en el Empleo (OSHA).*

Se establece la Oficina de Protección Ambiental.

1971 El Tribunal Supremo ataca las restricciones que se derivan de exigencias excesivas de estudios o experiencia para la contratación de personal cuando en *Griggs* vs. *Duke Pouier Company* decreta que el Título VII de los Derechos Civiles de 1964 "proscribe no sólo la discriminación abierta, sino también las prácticas discrirninato-

* Occupational Safety and Health Administration.

rias en su operación"; de este modo, si una práctica de empleo que excluye las minorías "no puede demostrarse que está relacionada con el desempeño del trabajo, queda prohibida".

Se abandona formalmente el PPBS en el gobierno federal, por el gobierno de Nixon.

La *Essence ofDecision,* de Graham T. Allison, demuestra lo inadecuado del concepto según el cual las decisiones de un gobierno se toman por un "solo decisor calculador", que controla las organizaciones y los funcionarios dentro del gobierno.

1972 La Ley de Iguales Oportunidades de Empleo, enmienda el Título VII de la Ley de Derechos Civiles, para incluir prohibiciones a la discriminación por patronos del sector público.

Estalla el escándalo de Watergate, cuando personas asociadas al Comité para Reelegir al Presidente son atrapados irrumpiendo en el cuartel general de la campaña de la oposición demócrata, situado en el complejo de hotel, oficinas y departamentos de Watergate.

La huelga ilegal de la planta de ensamble de automóviles de la General Motors, en Lordstown, Ohio, llama la atención nacional hacia las disfunciones de un trabajo deshumanizado y monótono.

El Congreso aprueba la Enmienda por la Igualdad de Derechos; pero no se convierte en ley porque muy pocos estados la ratifican.

La Ley de Evaluación de Tecnología crea la Oficina de Evaluación Tecnológica para ayudar al Congreso a prever y planear las consecuencias de los usos de la tecnología.

Harlan Cleveland, en *The Future Executive* afirma que la toma de decisiones en el futuro exigirá una "continua improvisación en un sentido general de dirección".

Complex Organizations, de Charles Perrow, es una importante defensa de las formas burocráticas de organización y un ataque a los autores que creen que la burocracia podrá remplazarse fácil, justa o económicamente.

El ensayo de H. George Frederickson, "Hacia una nueva administración pública", lo convierte en el principal vocero del llamado a una administración pública más sensible, prescriptiva y normativa.

Frederick C. Mosher, en "El servicio público en la sociedad temporal", aeepta la premisa de Warren Bennis de una "socie-

dad temporal" y evalúa sus consecuencias para la administración pública.

Se introduce la participación de ingresos con la aprobación de la Ley de Ayuda Fiscal, Estatal y Local.

1973 El vicepresidente Spiro Agnew renuncia después de declararse "culpable", al ser acusado de evasión de impuestos, con base en pagos ilegales que le hicieron unos contratistas cuando era gobernador de Maryland; Gerald R. Ford asciende a la vicepresidencia.

La Ley General de Empleo y Preparación crea un programa de ayuda financiera para los gobiernos estatales y locales, con objeto de capacitar en el trabajo y brindar oportunidades de empleo a personas en desventaja económica, desempleados y subempleados.

Pressman y Wildavsky publican *Implementation* y crean un nuevo subcampo de la administración pública y de análisis de políticas.

1974 La Ley de Presupuesto y Control de Ingresos del Congreso revisa el proceso presupuestario congresional y su programa, y crea la Oficina Congresional de Presupuesto.

El Tribunal Supremo, en *United States* vs. *Nixon,* rechaza el reclamo de dicho presidente de tener un privilegio ejecutivo absoluto e irrevisable, y Nixon se ve obligado a renunciar ante una segura acusación por causa de Watergate.

Gerald R. Ford sube a la presidencia y otorga al ex presidente Nixon perdón completo de todos sus posibles delitos.

A petición del Congreso, una junta de la Academia Nacional de Administración Pública, encabezada por Frederick C. Mosher, examina los abusos administrativos de Watergate; en su informe, *Implication for Responsible Government,* piden que las instituciones educativas "pongan más atención en la ética del servicio público".

Representative Bureaucraey, de Samuel Krislov, se basa en los conceptos de Kingsley y niega que el objetivo del gobierno sea la eficiencia; más bien consiste en minimizar los conflictos sociales y obtener la aceptación de los gobernados.

Una enmienda a la Ley del Seguro Social estableceajustes automáticos por el costo de la vida en los pagos del Seguro Social.

1975 El gobierno federal adopta el sistema de evaluación de factores en la clasificación de puestos para cargos no de supervisores.

Se crea la Corporación de Ayuda Municipal (Big MAC), con objeto de prestar dinero a la ciudad de Nueva York para que no tenga que declararse en quiebra.

1976 El Informe Sharon descubre extensa corrupción en la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos.

Se emiten Lineamientos Uniformes sobre los procedimientos de Selección de Empleados, por las cuatro dependencias normativas federales.

Colorado es el primer estado en aplicar "leyes de ocaso" como método de revisión y evaluación de programas.

1977 Todas las dependencias federales del gobierno de Carter exigen que se aplique la presupuestación de base cero; Peter A. Phyrr se convierte en el gurú del enfoque de base cero a la presupuestación gubernamental.

A Government of Strangers, de Hugh Hedo, se convierte en el análisis principal delas relaciones entre los ejecutivos políticos y de carrera en la burocracia federal.

Se establece el Programa Interno de Administración Presidencial, corno medio especial de llevar graduados con maestrías en administración pública a la burocracia federal.

El gobierno en la Ley de Brillo de Sol, exige que todas las dependencias federales de múltiples cabezas abran sus sesiones de negocios al público.

RedTape, de Herbert Kaufman, muestra que "el 'papeleo' de una persona puede ser la salvaguardia procesal atesorada por otra".

Se crea el Departamento de Energía.

1978 La Ley de Reforma del Servicio Civil suprime la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos, y la remplaza por 1) la Oficina de Administración de Personal, 2) la Junta de Protección a los Sistemas de Mérito, y 3) la Autoridad Federal de Relaciones Laborales.

La Ley de Ética en el Gobierno trata de resolver los posibles conflictos de interés de ex empleados federales, imponiendo limitaciones a sus actividades después de dejar el empleo federal.

La Proposición 13, que exige reducciones a los impuestos sobre la propiedad local, es aprobada y se convierte en ley en California.

El Tribunal Supremo, en *Regents ofthe University ofCalifornia* vs.

Bakke, decreta que un solicitante varón blanco, a quien se negó la admisión a la escuela de medicina en favor de minorías con menores credenciales objetivas, había sido discriminado y debía ser admitido; pero al mismo tiempo, el Tribunal sostiene que la raza es un factor que se puede tomar en cuenta en las decisiones de admisión.

El Tribunal Supremo, en *CUyofLosAngeles, Department ofWater and Power* vs. *Manhart,* decreta que el Título vn de la Ley de los Derechos Civiles exija a los empleados, hombres y mujeres, contribuir por igual a los planes de pensión, aunque las mujeres, como grupo, vivan más tiempo.

La Ley de Discriminación por Embarazo enmienda el Título VII de la Ley de Derechos Civiles, para incluir prohibiciones a la discriminación sobre la base de embarazo, parto o situación médica similar.

Charles H. Levine, en un simposio de la *Public Administration Review,* utiliza la frase "administración de recortes" para describir la decadencia de las organizaciones públicas en tiempos de presiones fiscales.

1979 El Departamento de Salud, Educación y Bienestar queda dividido en 1) Departamento de Educación, y 2) Departamento de Salud y Servicios Humanos.

1980 La Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo emite lineamientos obligatorios, en los que sostiene que el acoso sexual constituye discriminación sexual prohibida por el Título vn de la Ley de los Derechos Civiles y que los patronos tienen la responsabilidad de ofrecer un lugar de trabajo que esté libre de acoso sexual o de intimidación.

El Tribunal Supremo, en *Branti* vs. *Finkel* declara que el despido de empleados públicos no confidenciales, no políticos, por sus afiliaciones partidistas viola las Enmiendas Primera y/o Decimocuarta.

El Tribunal Supremo, en *Fullilove* vs *Klutsnick,* declara que el Congreso tiene autoridad para aplicar cuotas raciales con el fin de remediar discriminaciones anteriores.

Graham T. Allison intenta responder a la pregunta de Wallace S. Sayre sobre si la administración pública y la privada son "fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes".

1981 Los requerimientos de presupuesto basado encero, del presidente Carter, son anulados por el presidente Reagan.

David Stockman, director de la Oficina de Administración y Presupuesto, declara al *Atlantic Monthly* que "en realidad ninguno de nosotros entiende lo que está pasando con todos estos números".

Estalla la huelga de los Controladores Profesionales de Tráfico Aéreo (PATeo), y el presidente Reagan despide a 11 500 de ellos por declararse en huelga, violando la ley federal.

1982 La Comisión Grace, el Sector Privado para Inspección del presidente sobre el control de costos, encuentra grandes ineficiencias en el gobierno federal.

La Ley General de Empleo y Preparación es sobreseída por la Ley de Asociación en la Preparación en el Trabajo.

1983 El nacimiento de Martin Luther King, Jr., se declara fiesta nacional.

El Tribunal Supremo cuestiona la constitucionalidad del veto legislativo en el caso de *Irnmigration and Naturalization Service* vs. *Chadha.*

1984 La Sociedad Americana por la Administración Pública adopta un código de ética.

El Tribunal Supremo en *Fire Fighters Local Union No.* 1784 vs. *Stotis* declara que los tribunales no pueden intervenir en los sistemas de antigüedad para proteger contra despidos a empleados de las minorías recién contratados.

1985 Se aprueba la Ley Grarnm-Rudman-Hollings; intenta equilibrar el presupuesto federal con recortes generales a lo largo de un periodo de años.

El Departamento de Comercio anuncia que los Estados Unidos se ha convertido en la nación deudora más grande del mundo; por primera vez desde 1914, los Estados Unidos deben a los extranjeros más de lo que éstos deben a Estados Unidos.

1986 La Ley de Reforma Fiscal revisa el impuesto federal al ingreso.

El Tribunal Supremo en *Meritor Savings Bank* vs. *Vinson* declara que el acoso sexual queda prohibido por la Ley de los Derechos Civiles de 1964.

La "lanzadera espacial" *Challenger* explota al despegar, matando a siete astronautas.

La deuda nacional sobrepasa los dos billones de dólares.

Empieza a desarrollarse el escándalo Irán-Contras.

1988 George Bush es elegido presidente.

Los Estados Unidos y Canadá firman un acuerdo de libre comercio.

Se aprueba la Ley de Restauración de los Derechos Civiles, pasando por encima del veto del presidente Reagan.

1989 *The Neui York Times,* en un editorial, declara que "ha terminado [...] la Guerra Fría".

El Tribunal Supremo, en *Wards Cooe Packing* vs. *Antonio* designa la carga de la prueba al quejoso en casos de oportunidad igual en el empleo.

Se aprueba la Ley de Instituciones Financieras, Reforma, Recuperación y Aplicación para dar por terminado el escándalo de los 500 mil millones de dólares en ahorros y préstamos.

La Comisión Nacional del Servicio Público, la Comisión Volcker, pide una revitalización del servicio público.

XXXII. HACIA UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN FÚBLICA*

H. GEORGE FREDERICKSON

CON PLENO reconocimiento de sus riesgos, éste es un ensayo sobre la nueva administración pública. Su primer propósito es presentar mi interpretación y mi síntesis de la nueva administración pública, tal como surgió en la Conferencia de Minnowbrook sobre la Nueva Administración Pública. Su segundo propósito es describir cómo tal interpretación y síntesis se relaciona con el más vasto mundo del pensamiento y la práctica administrativos. Y el tercero es interpretar lo que aquélla significa para la teoría de la administración, y a la inversa.

Dar el adjetivo "nuevo" a cualquier cosa es asunto delicado. El riesgo se duplica cuando se atribuye novedad a ideas, pensamientos, conceptos, paradigmas o teorías. Quienes hablan de un pensamiento nuevo, suelen considerar el pensamiento anterior como viejo o caduco, o ambas cosas. Como respuesta, los autores del pensamiento anterior se ponen a la defensiva y se inclinan a sugerir que "aparte de haber envuelto el pensamiento anterior en un vocabulario nuevo, hay pocas cosas realmente nuevas en el llamado pensamiento nuevo". Aceptemos, por tanto, esta condición. Partes de la nueva administración pública serían reconocidas por Platón, Hobbes, Maquiavelo, Hamilton y Jefferson, y por muchos teóricos modernos de la conducta. La novedad está en el modo en que se teje la urdimbre, no necesariamente en los hilos que se utilizan, y en los argumentos sobre el uso adecuado de la tela... por muy rala que sea.

Los hilos del paño de la administración pública son bien conocidos. Herbert Kaufman los describe sencillamente como la búsqueda de estos valores básicos: representatividad, competencia políticamente neutral

* Fragmento de *Toward a Neio Public Administration: The Minnowbrook Perspective,* de Frank E. Marini. Copyright © 1971 por la Chandler Publishing Company. Se reproduce con autorización de HarperCollins Publishers, Ine. Se han renumerado las notas.

y liderazgo ejecutivo.[1] En diferentes tiempos se pone más énfasis en uno u otro de estos valores. La representatividad fue sobresaliente en la era jacksoniana. La reacción final fue el movimiento de reforma que subrayaba la competencia neutral y el liderazgo ejecutivo. Hoy estamos presenciando una gran rebelión contra estos valores, acompañada por la búsqueda de nuevos modos de representatividad.

Otros han sostenido que los cambios ocurridos en la administración pública se asemejan a un juego de suma cero entre la eficiencia administrativa y la capacidad de respuesta política ante el pueblo. Todo aumento en la primera resulta *a priori* en una pérdida de la capacidad de respuesta. Estamos entrando sencillamente en un periodo en el cual la segunda deberá comprarse a costas de la eficiencia administrativa.

Los dos modelos de valor de la administración pública que acabamos de describir, el dicotómico y el tricotómico, son correctos como generalizaciones burdas. Pero tienen el defecto de las generalizaciones burdas: no toman en cuenta la gran variación, a menudo rica y a veces sutil, que hay ahí. Además, la generalización no explica aquellas partes de la administración pública que están más allá de su propia esfera. Describir lo que significa la nueva administración pública para la teoría de la organización es un proceso por el cual se puede dar sustancia a estas generalizaciones. Pero antes es necesario esbozar brevemente lo que este autor entiende por nueva administración pública.

¿QUÉ ES LA NUEVA ADMINISTRA06N PÚBLICA?

Los educadores tienen como objetivo básico (y como más conveniente razón de ser) extender y trasmitir el conocimiento. La policía impone la ley. Las dependencias de salud pública alargan la vida combatiendo las enfermedades. Y además hay bomberos, sanitarios, trabajadores sociales, diplomáticos, militares, etc. Todos están empleados por entidades públicas, y cada especialización o profesión tiene su propio conjunto sustantivo de objetivos y, por tanto, su razón de ser.

Entonces, ¿qué es administración públicai? ¿Cuáles son sus objetivos y su razón de ser?

1 Herbert Kaufman. "Administrative Decentralization and Polítical Power", *Public Administration Review,* enero-febrero de 1969, pp. 3-15.

2 Frederick Mosher y John C. Honey luchan con la cuestión de las funciones relativas

La respuesta clásica siempre ha sido la administración eficiente, económica y coordinada de los servicios antes enumerados. El centro de interés se ha puesto en la administración de más alto nivel (la de la ciudad, por ejemplo), o en los servicios básicos del personal auxiliar (presupuestación, organización y administración, análisis de sistemas, planificación, personal, compras). La razón de ser de la administración pública casi siempre es una administración mejor (más eficiente o económica). La nueva añade la *igualdad social* a los objetivos y la razón de ser clásicos. La administración pública convencional o clásica intenta responder a una de estas preguntas: 1) ¿cómo podemos ofrecer más o mejores servicios con los recursos disponibles (eficiencia)? o 2) ¿cómo podemos mantener nuestro nivel de servicios mientras gastamos menos dinero (economía)? La nueva administración pública añade esta pregunta: ¿aumenta este servicio la. igualdad social?

Aquí, la expresión igualdad social se utiliza para resumir el siguiente conjunto de premisas de valor. El gobierno pluralista discrimina sistemáticamente en favor de las burocracias estables y establecidas y su especializada clientela minoritaria (el Departamento de Agricultura y los grandes granjeros, por ejemplo), en contra de aquellas minorías (trabajadores de las granjas, ya sean migratorios o permanentes, por ejemplo), que carecen de recursos políticos y económicos. El resultado es la continuación de desempleo, pobreza, enfermedades e ignorancia y desesperanza generales en una época de crecimiento económico sin precedentes. Esto resulta moralmente condenable y si no se modifica y es de larga duración, constituirá una amenaza fundamental a la viabilidad de este sistema político o de cualquier otro. La privación continua en medio de la abundancia engendra una inconformidad general. A la inconformidad sigue la represión, la cual a su vez va seguida de mayor inconformidad, y así sucesivamente. Una administración pública que no se esfuerce por lograr cambios que traten de corregir la privación de las minorías, probablemente será utilizada, a la postre, para reprimir a esas minorías.

Por muy diversas razones -tal vez las más importantes de las cuales

de los especialistas profesionales, en comparación con las de los administradores generalistas en las organizaciones públicas. Véase Frederick Mosher, *Democracu and the Public Seroice,* Nueva York, Oxford University Press, 1968, pp. 99-133. Véase también JoOO C. Honey, "A Report: Higher Education for the Public Service", *Public Adminietratkm Reoie»,* noviembre de 1967.

sean las legislaturas de comité, las burocracias bien atrincheradas, los procedimientos no democratizados de partidos políticos, la desigual capacidad de recabar ingresos en los gobiernos menores del sistema federal-, los procedimientos de la democracia representativa operan hoy en una forma que no intenta (o que lo hace sólo gradualmente) revertir la discriminación sistemática contra las minorías que se encuentran en desventaja. Así, la igualdad social incluye actividades tendientes a fortalecer el poder político y el bienestar económico de estas minorías.

Un compromiso fundamental con la igualdad social significa que la nueva administración pública intenta enfrentarse a la afirmación de Dwight Waldo de que el campo nunca ha dado acomodo satisfactorio a las implicaciones teóricas de la participación en "política" y en la creación de políticas.[3] La dicotomía entre política y administración carece de un aval empírico, pues es bastante claro que los administradores a la vez ejecutan y hacen la política. El *continuum* entre política y administración es más preciso empíricamente, pero sólo presupone la cuestión teórica. La nueva administración pública intenta responderle de esta manera: *los administradores no son neutrales. Deberían estar comprometidos con la buena administración y con la igualdad social como valores, como cosas que deben alcanzarse o como sus razones de ser.*

Un compromiso fundamental con la igualdad social significa que la nueva administración pública está decididamente consagrada al cambio. *Dicho en palabras sencillas, la nueva administración pública trata de cambiar las políticas y estructuras que sistemáticamente inhiben la igualdad social.* Esto no es buscar el cambio por el cambio mismo ni pedir alteraciones de las funciones relativas a administradores, ejecutivos, legisladores o tribunales en nuestras formas constitucionales básicas. Educadores, agricultores, policías y similares pueden esforzarse por lograr cambios que favorezcan sus objetivos y oponerse a los que amenacen esos objetivos, todo dentro del marco de nuestro sistema gubernamental. Del mismo modo funciona la nueva administración pública, para buscar los cambios que favorezcan sus objetivos: buena administración, eficiencia, economía e igualdad social.

Un compromiso con la igualdad social no sólo incluye la búsqueda

[3] Dwight Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration", en *Theory and Practice 01 Public Administration: Seope, Objetives and Methods,* James C. Charlesworth (comp.), Filadelfia, The American Academy of Political and Social Science, octubre de 1968, pp. 1-26.

del cambio, sino también los intentos de encontrar formas organizativas y políticas que muestren capacidad de flexibilidad continua o cambio rutinizado. La burocracia tradicional tiene una demostrada capacidad de estabilidad, en realidad, de ultraestabilidad," La nueva administración pública, en su busca de estructuras cambiables, tiende, por tanto, a experimentar o a proponer formas burocrático-organizativas modificadas. La descentralización, la devolución, los proyectos, los contratos, la mayor sensibilidad, el desarrollo de organizaciones, la expansión de la responsabilidad, la confrontación y participación del cliente son conceptos esencialmente contraburocráticos que caracterizan la nueva administración pública. Tienden a favorecer el cambio tanto burocrático como político y, por ello, a aumentar las posibilidades de igualdad social. De hecho, un catedrático importante de uno de los mayores y mejor conocidos programas de maestría en administración pública del país describió ese programa como "formado para producir agentes del cambio o especialistas en desarrollo de organizaciones".

Otros conceptos organizativos que pueden considerarse favorecedores del cambio en dirección de la justicia social son, por ejemplo, los sistemas de programación, planificación y presupuestación, los inventarios de talento ejecutivo y los indicadores sociales. Casi siempre son presentados a modo de ejemplos de buena administración (de ello son pruebas McNamara y la PPB) como estrategia básica, porque resulta imprudente pedir abiertamente el cambio.! Sin embargo, la PPB puede emplearse como recurso básico para el cambio (en el caso de McNamara, para tratar de arrancar el control a los servicios uniformados, pero en nombre de la eficiencia y la economía). El inventario de ejecutivos se puede utilizar para alterar el carácter de los más altos niveles de una burocracia particular, fomentando así las posibilidades de cambio. Los indicadores sociales se inventaron para mostrar la variación de las circunstancias socioeconómicas, con la esperanza de que se intentaran mejorar las condiciones de quienes, según se demuestra, están en desventaja," Estos tres conceptos tienen sólo una neutralidad superficial o

4 Anthony Downs, *lnside Bureaucraey,* Boston, Little, Brown, 1%7.

5 Véase en especial Charles L. Schultze, *The Politics and Economice of Public Spending,* Washington, D. C; Brookings Institution, 1969.

6 La preocupaci6n general por la "igualdad social" expresada en los ensayos de Raymond A. Bauer, *Social Indicators,* Cambridge, Mass., MIT Press, 1%7/ indica esto con toda claridad.

carácter de buena administración. Bajo la superficie, son recursos con los cuales los administradores y ejecutivos tratan de lograr el cambio. No es sorprendente que gocen de tanto favor en los círculos de la administración pública. y no debería extrañar que los economistas y politólagos del campo "pluralista" consideraran que recursos como la PPB amenaza fundamentalmente su concepto del gobierno democrático." Aunque sean más sutiles en la cuestión del cambio, la PPB, los inventarios de ejecutivos y los indicadores sociales son del mismo género que las técnicas de cambio más frontales, como la intensificación de la sensibilidad, proyectos, contratos, descentralización y similares. Todos ellos favorecen el cambio, y el *cambio es básico para la nueva administración pública.*

El compromiso de ésta con la igualdad social implica un fuerte gobierno administrativo o ejecutivo -lo que Hamilton llamó "energía en el ejecutivo"-. Se reconocen cada vez más las facultades de las partes administrativas del gobierno para formular políticas. Además, una forma fundamentalmente nueva de acceso y representatividad políticas está manifestándose hoy en la administración del gobierno, y podría ser que este acceso y representatividad fuesen tan cruciales para las grandes decisiones políticas, como lo es el acceso o la representatividad legislativos. *La nueva administración pública no sólo trata de llevar al cabo los mandatos legislativos lo más eficiente y económicamente posible, sino también de influir y ejecutar las medidas de política que más generalmente mejoran la calidad de vida de todos.* Una proposición política directa por parte del servidor público es esencial si las dependencias administrativas son básicos campos de batalla de la política. Los partidarios de la nueva administración pública probablemente sean partidarios directos de la igualdad social y, sin duda, buscarán clientela que los apoye.

La administración pública clásica subraya el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones que fueron planeadas para hacer frente a los problemas sociales. Sin embargo, el enfoque de la administración pública ha tendido a pasar del problema a la institución. La nueva administración pública intenta reconsiderar el problema y examinar diversos enfoques institucionales posibles para enfrentar estos problemas. Las complejidades de muchos problemas públicos, como la pobreza urbana,

7 Aaron Wildavsky, The *Polities 01the Blldgetary Procese,* Boston, Little, Brown, 1964, y Charles Lindblom, *TheintelligenceofIremocracv,* Nueva York, Gleocoe Free Press, 1966.

el consumo extendido de narcóticos, las altas tasas de delincuencia, etc., llevaron a los administradores públicos a poner seriamente en duda la inversión de cada vez más dinero y personal en instituciones que al parecer sólo agudizan los problemas. Por consiguiente, tratan de modificar estas instituciones o de inventar otras nuevas más fáciles de cambiar, destinadas a lograr soluciones más cercanas. *La nueva administración pública se preocupa menos por el Departamento de Defensa que por la defensa, menos por las comisiones del servicio civil que por las necesidades de personal de las dependencias administrativas, por una parte, y de las necesidades de empleo de la sociedad, por la otra; menos por formar instituciones y más por inventar diversos medios de resolver los problemas públicos. No cabe duda de que estas opciones tienen algunas características organizativas reconocibles, y habrá que formarlas y mantenerlas, pero tratarán de no convertirse en burocracias atrincheradas no responsables, que devienen en mayores problemas públicos que las situaciones sociales que originalmente habían tratado de mejorar.*

El desplazamiento del énfasis en la formación y mantenimiento de instituciones hacia el énfasis en las anomalías sociales encuentra una analogía importante en el estudio de la administración pública. La última generación de estudiantes en general acepta tanto el positivismo lógico de Simon como su llamado a una teoría de la organización con bases empíricas. Se centra en conceptos genéricos como la decisión, la función y la teoría de grupo para crear un conjunto reconocible de teorías de la organización. Lo que buscan es afinidades de comportamiento en todos los ambientes de las organizaciones.s La organización y quienes están en ella son el referente empírico. El producto es, habitualmente, descripción y no prescripción, y si es prescripción, prescribirá cómo administrar mejor internamente la organización. El tema es, primero, *organización,* y segundo, el tipo de organización: privada, pública y voluntaria.? Los dos principales conjuntos de teoría que surgen de esta generación de trabajos son la teoría de la decisión y la de las relaciones humanas. Ambas se consideran conductistas y positivistas. Ambas fueron al menos poderosamente influidas por la sociología, la psicología social y la economía, tanto como por las ciencias políticas.

8 Véase en particular James March y Herbert Simon, *Organizations,* Nueva York, [ohn Wiley and Sons, 1963.

9 Véase en especial Amitai Etzioni, *A Comparatioe Analysis of Complex Organizations,* Nueva York, Glencoe Free Press, 1961.

La nueva administración pública propone 10 que podría describirse como "conductismo de segunda generación". En contraste con sus progenitores, el conductista de segunda generación subraya la parte *pública* de la administración pública. Reconoce la importancia de comprender 10 más científicamente posible cómo y por qué las organizaciones se comportan como 10 hacen, pero suele estar más interesado en el efecto de esa organización sobre su clientela y viceversa. No es antipositivista ni anticientífico, aunque tal vez se muestre menos optimista ante la aplicabilidad del modelo de las ciencias naturales a los fenómenos sociales. No es probable que utilice su conductismo como razón para tratar simplemente de describir el comportamiento de las organizaciones públícas.P Tampoco se inclina a utilizar su conductismo como fachada de la llamada neutralidad, pues es no poco escéptico ante la objetividad de quienes afirman que están practicando una ciencia. Trata de utilizar sus habilidades científicas para mejorar su análisis, experimentación y evaluación de las diversas políticas y modos administrativos. *En suma, entonces, el conductista de segunda generación es menos "genérico" y más "público" que su antecesor. Menos "descriptivo" y más "prescriptivo", menos "orientado hacia las instituciones" y más "orientado hacia el efecto en el cliente", menos "neutral" y más "normativo" y, hemos de esperar, no menos científico.*

Ésta ha sido una descripción breve y reconocidarnente superficial de la nueva administración pública, desde la perspectiva de un analista. Si esta descripción fue precisa, aunque 10 haya sido sólo en parte, es abundantemente claro que hoy están ocurriendo en la administración

10 Un intercambio de ideas que tuvo lugar en una sesión no completa e informal de la Conferencia de Minnowbrook resulta especialmente ilustrativo. Varios de sus miembros discutían sobre errores de estrategia y de política que veían en las operaciones de la Oficina de Oportunidades Económicas. Generalizaban en un intento por determinar cómo podría lograrse que organizaciones como la OEO fueran más eficaces. Plantearon varias afirmaciones causales muy plausibles, que encontraron vigoroso apoyo. Entonces, un politólogo joven, pero de algún renombre, comentó que las afirmaciones causales no podían apoyarse sólo en un caso. Las auténticas relaciones de importancia estadística exigían un" número de casos" o "N", o al menos treinta. La respuesta fue: "¿No tiene la administración pública nada qué sugerir, hasta que no contemos con treinta OEO? ¿Podemos permitimos tener treinta de ellos, antes de aprender lo que salió mal en la primera? Al meternos en nuestros refugios analíticos y cuantitativos, ¿no renunciamos a nuestras responsabilidades de sugerir maneras de hacer que la segunda OEO o su equivalente sea una mejora de la primera?"

pública cambios fundamentales que tienen implicaciones sobresalientes tanto para su estudio como para su práctica y para la conducta general del gobierno. El propósito último de este capítulo es analizar el probable efecto de la nueva administración pública sobre la teoría de la organización en particular y sobre el estudio de la administración en general. (Aquí se emplea el término "teoría" en su sentido lato, como pensamiento abstracto.)

LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBUCA

La comprensión de cualquier fenómeno exige dividir ese fenómeno en partes, y examinar cada parte en detalle. Al comprender el gobierno esta separación, puede reflejar instituciones como los "campos" tradicionales de la ciencia política: administración pública, conducta legislativa, derecho público, etc. Ahora bien..la separación puede ser básicamente conceptual o teórica, como teoría de sistemas, teoría de decisiones, teoría de la función, teoría de grupo; todas las cuales pasan al través de las diversas instituciones.

La administración pública nunca ha tenido un conjunto de subcampos generalmente aceptado o satisfactorio. Las categorías "presupuestación", "admínistracíón de personal", "organización y administración" son demasiado limitadoras, demasiado orientadas hacia ell/interior de la organización" y teóricamente demasiado huecas. Las teorías de la gama intermedia -decisiones, funciones, grupos, etc.- son más fuertes en lo teórico y han producido más en lo empírico, pero aún tienden a centrarse casi exclusivamente en la dinámica interna de las organizaciones públicas. La nueva administración pública pide una manera diferente de subdividir el fenómeno, con el objeto de comprenderlo mejor. Este analista sugiere que cuatro procesos básicos intervienen en las organizaciones públicas y, además, que estos procesos son adecuados para comprender y mejorar la administración pública. Los cuatro procesos sugeridos son: el distributivo, el integrativo, el de intercambio de límites y el socioemocional.

El proceso distributivo

La nueva administración pública tiene un interés vital en las pautas de distribución. Esto se relaciona, ante todo, con la distribución *externa* de bienes y servicios a categorías particulares de personas, por razón de los beneficios resultantes de la operación de programas administrados públicamente.

El análisis de utilidad-costo o de beneficio-costo, es la principal técnica para tratar de comprender los resultados del proceso distributivo. Esta forma de análisis intenta medir la utilidad de programas públicos particulares para las personas. Corno intenta proyectar los probables costos y beneficios de diversos programas, es una parte central de la nueva administración pública. Es central, básicamente, porque ofrece medios científicos o cuasicientíficos, para tratar de "llegar a" la cuestión de la igualdad. También ofrece una justificación conveniente o clásica de la administración pública para la redistribución. Tornemos, por ejemplo, las justificaciones dadas por McNamara respecto de unas decisiones basadas en el análisis de utilidad-costo en el Departamento de Defensa. Estas justificaciones en general se hicieron sobre la base de normas militares sustantivas.

A causa del surgimiento de "sisternas de programación, planificación y presupuestación" empezamos a ver en la defensa de las políticas de las varias oficinas y departamentos de gobierno, sus intentos por demostrar su repercusión sobre la sociedad en materia de utilidad. Wildavsky y Lindblom han argumentado que el análisis racional o de utilidad-costo es difícil, si no imposible de realizar. Además, afirman, la torna racional de decisiones altera o modifica fundamentalmente nuestro sistema político al enfrentarse a cuestiones políticas básicas dentro del ámbito del adminis trador. Hasta hoy, han tenido empíricamente la razón. Desde el punto de vista normativo, son apologistas del pluralismo. El análisis de costo-beneficio puede ser un medio eficaz para demostrar ciertas desigualdades. Es un instrumento por el cual puede hacerse que legislaturas y burocracias defiendan públicamente sus decisiones distributivas. Lo que se infiere es que un público bien informado de desigualdades flagrantes exigirá un cambio.

Como el presupuesto ejecutivo, los sistemas de decisión racional o de costo-beneficio (PPB) aumentan el poder de los ejecutivos y administradores y son, asimismo, parte de la nueva administración pública. Dado

que la PPB se está adaptando ampliamente en ciudades y estados y en el gobierno nacional, parece claro que la nueva administración pública ocupará un lugar muy destacado sencillamente echando una ojeada a los procesos distributivos de gobierno en uno o en los dos próximos decenios. En qué medida la PPB dé por resultado una redistribución que aumente la igualdad social aún está por verse.

El análisis de beneficios o utilidades en su forma menos prescriptiva y más descriptiva, conocida en la ciencia política como "análisis de resultados de las políticas", intenta determinar los factores básicos que influyen o determinan la variación de políticas.[11] Por ejemplo, los "analistas de resultados" bosquejan la relación entre las variaciones del gasto público (cantidad) y la calidad de los resultados de política ajena al gasto. El analista intenta determinar la relación entre los niveles de gasto en la educación y el cociente de inteligencia, l/factibilidad de encontrar empleo, la probabilidad de ingresar en la universidad y productos similares del proceso educativo. Este análisis se hace, en esencia, *a posteriori*, y en realidad suele basarse en datos de censos relativamente anticuados. P6r tanto, es útil para la nueva administración pública, pero sólo como fundamento o trasfondo.

Ahora está surgiendo una forma más nueva del análisis distributivo. Este enfoque se centra en la equidad de la distribución de los servicios gubernamentales dentro de una jurisdicción, y hace preguntas como: ¿distribuye equitativamente una junta escolar sus fondos a las escuelas y a los escolares de su jurisdicción o, en caso contrario, hay inequidad en favor de los más o de los menos aventajados? ¿Se han distribuido equitativamente los servicios de sanidad entre todos los vecindarios de la ciudad, o, en caso contrario, en qué dirección se encuentra la desigualdad y cómo se la justifica? ¿Se ha distribuido equitativamente la ayuda estatal y federal y, en caso contrario, cómo se justifican las desigualdades?[12]

11 Para un buen ensayo bibliográfico sobre el tema, véase [ohn H. Fenton y Donald W. Chamberlayne, "The Literature Dealing with the Relationships Between Political Process, Socioeconomic Conditions and Public Policies in the American States: A Bibliographic Essay", *Polity*, primavera de 1969, pp. 388-404.

12 La igualdad constituye hoy un problema de interés en los tribunales. Los ciudadanos demandan a los gobiernos de todos los niveles, según la cláusula de "igual protección de las leyes", afirmando que ha habido desigualdades de distribución. Hasta hoy, los tribunales han adoptado una actitud moderada de igualdad en cuestiones de educación y bienestar. Véase [ohn F. Coons, William H. Clune y Stephen D. Sugerman,

Las pautas de distribución interna de la organización forman parte tradicional de la teoría de la organización. La competencia interna por dinero, personal, posición, espacio y prioridades es invariable en la teoría de la organización, como revelaría cualquier lectura del *Administrative Science Quarterly.* En esta bibliografía vemos hasta qué punto muchas acciones del gobierno están controladas esencialmente por cuerpos particulares de profesionales: educadores, médicos, abogados, trabajadores sociales, etc. Vemos cómo envejecen las dependencias, se vuelven rígidas y dedican gran parte de sus energías a competir con fines de simple supervivencia. Vemos hasta qué punto la distribución se vuelve lo que Wildavsky llama una triangulación entre oficinas, legislaturas (en particular, comités legislativos) y ejecutivos electos y su personal auxiliar.P Por último, tenemos volúmenes enteros de hipótesis acumuladas o dispersas, que explican o intentan explicar las pautas de decisión e intervienen en el proceso distributivo interno.P

En la nueva administración pública, el proceso distributivo interno probablemente mostrará menor disposición a hacer compromisos incrementales o "negociar", y un poco más a la "confrontación administrativa". Si los nuevos administradores públicos se encuentran en las dependencias de personal del Ejecutivo, lo cual es muy probable, sin duda se mostrarán considerablemente más tenaces que sus predecesores. El portavoz de una dependencia establecida bien puede haber aprendido a aumentar su presupuesto, su personal, a controlar el acceso del público a los registros y a extender su espacio, como preparación para los compromisos que ha aprendido a esperar. Ahora puede encontrar a un fanático armado de datos, que describa, con todo detalle el exceso de presupuesto, de personal o la supresión de registros. Por tanto, es probable que una teoría de la organización basada principalmenteen el tradicional proceso administrativo de negociación resulte lamentablemente inadecuada. Existe la necesidad de crear una teoría que tome en cuenta la presencia de administradores públicos mucho menos dispuestos a negociar que a correr riesgos políticos y administrativos.

"Educational Opportunity: A Workable Ccnstítutíonal Test for State Structures", *California Law Review,* abril de 1969, pp. 305-421.

13 Aaron Wildavsky, *op. cit.*

14 March y Simon, *op. cit.;* Downs, *op. cii.,* y James L. Price, *Organizational Effectiveness,* Homewood, Ill., Richard D. Irwin, 1968.

No es difícil predecir las posibles consecuencias de contar con administradores públicos generalistas, dispuestos a racionalizar sus puestos y decisiones sobre la base de la igualdad social. La teoría administrativa explica relativamente bien los resultados del uso de la eficiencia, la economía o la buena administración como razón de ser. Por ejemplo, sabemos que estos argumentos son especialmente convincentes en los años en que las legislaturas y ejecutivos elegidos por el público no desean aumentar los impuestos. Pero también que virtualmente cualquier cosa puede justificarse bajo la rúbrica de "buena administración". Cuando los administradores públicos abandonan el puerto seguro de esta retórica, ¿qué puede ocurrir? La mejor conjetura es: un conflicto más abierto sobre cuestiones básicas de metas o propósitos. Algunos administradores triunfarán, pero no la mayoría; pues el sistema tiende a actuar en contra del que busca el cambio y está dispuesto a correr riesgos por él. El probable resultado es un servicio civil sumamente móvil y relativamente inestable en el nivel intermedio. Sin embargo, es probable que los nuevos administradores públicos prefieran su retiro o alejamiento del sistema después de un gran fracaso, que el retiro psíquico que hoy es común entre los administradores.

Por ejemplo, podríamos imaginar a un director de personal de una ciudad dispuesto a enfrentarse al jefe de policía y a la burocracia policial por la cuestión de las normas de selección de los nuevos patrulleros. Podría alegar, apoyándose en muchos datos, que las regulaciones de estatura y peso de los patrulleros no son realistas, y que discriminan sistemáticamente a las minorías menesterosas. También podría argumentar que las acusaciones a menores por mala conducta no debieran prohibir que, una vez adultos, fueran patrulleros. Si esto fuera un conflicto abierto, pondría a las minorías menesterosas en contra de la mayoría del consejo de la ciudad, tal vez contra el alcalde y seguramente contra el jefe de policía y sus hombres (y, no cabe duda, contra la Asociación de Caridad de la policía). Aunque el nuevo administrador público estuviese perfectamente dispuesto a semejante confrontación, la teoría actual no concuerda bien con lo que esto significa para el sistema político en general.

El proceso integrativo

Las jerarquías de autoridad son los medíos principales por los cuales se coordina el trabajo de las personas en las organizaciones públicamente

administradas. La jerarquía formal es la parte más obvia y fácil de identificar en la organización permanente. Se ve a los administradores como personas que desempeñan funciones en la jerarquía y tareas que están integradas por todas las jerarquías para constituir un todo cohesivo, orientado hacia una meta. Por lo general, el administrador público ha sido visto como quien construye y mantiene la organización en toda la jerarquía. Intenta comprender las relaciones formales e informales, el estatuto, la política y el poder de las jerarquías de autoridad. La jerarquía es, al mismo tiempo, un diseño ideal y un medio hospitalario para la persona que desee administrar, controlar o dirigir el trabajo de grandes cantidades de personas.

Las características contraproducentes de las jerarquías son bien conocidas." Probablemente la mejor manera de interpretar la nueva administración pública sea decir que propone sis temas jerárquicos modificados. Para modificar las jerarquías tradicionales se utilizan varios medios, tanto en la teoría como en la práctica. El primero y tal vez más conocido es la técnica de proyecto o de matriz." Por definición, el proyecto es temporal. El administrador de proyectos y su personal son un equipo que trata de utilizar los servicios de jerarquías regularmente establecidas en una organización continua. Mientras dure el proyecto, el administrador deberá obtener sus servicios técnicos de la jerarquía técnica de la organización, sus servicios de personal del personal de la dependencia, sus servicios de presupuestación del departamento de presupuesto, etc. Es evidente que el manejo del proyecto no sería eficaz si no recibiese un considerable apoyo de los más altos niveles. Cuando surgen conflictos entre las necesidades del proyecto y las de supervivencia de las jerarquías establecidas, la administración superior debedecidir siempre en favor de los proyectos. La principal ventaja de los proyectos es, desde luego, que pueden cesar. Mientras las burocracias no pierden su estabilidad ni se autodestruyen, los proyectos sí. El concepto

15 Véase Victor Thompson, *Modem Organ ization*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1961; Robert V. Presthus, *The Organizational Society*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1962/ y Downs, *op. cit.*

16 David 1. Cleland y William R. King, *Systems Analysis and Project Management*, Nueva York, McGraw-Hill, 1968; David 1. Cleland y William R. King, *Systenls, Organizations, Analysis, Management:* A *Book ofReadings*, Nueva York, McGraw-Hill, 1969; George A. Steiner y Williarn G. Ryan, *Industrial Project Management*, Nueva York, Macmillan, 1968; [ohn Stanley Baurngartner, *Project Managenlent*, Homewood, Ill., Richard D. Irwing, 1963.

de proyecto es especialmente útil cuando se le asocia a esfuerzos de mejoramiento, "de una sola vez", de maquinaria o de investigación y desarrollo, o de capital. Es sumamente complejo en los círculos de ingeniería, y en teoría podría aplicarse a un gran número de problemas menos técnicos y más sociales.l? La técnica de proyectos también es útil como recurso para supervisar y coordinar los contratos del gobierno con la industria.

Otros procedimientos para modificar las jerarquías son bien conocidos e incluyen el modelo de toma de decisiones en grupo, la función de enlace y la llamada organización dialéctica." Desde luego, la descentralización auténtica es una jerarquía fundamental de modíficación.??

La exploración y experimentación con estas técnicas es parte básica de la nueva administración pública. La búsqueda de técnicas integrativas, menos estructuradas, formales y autoritarias en las organizaciones de administración pública apenas está empezando. La preferencia por estos tipos de modos organizativos implica, ante todo, una relativa tolerancia a la variación. Esto incluye las variaciones de desempeño administrativo y las variaciones de procedimiento y aplicaciones basadas en las diferencias de clientes o de grupos de clientes. También implica gran tolerancia a las posibilidades de ineficiencia y deseconomía. En sentido muy general, esta preferencia constituye una disposición a trocar los aumentos de participación y compromiso con la organización por posibles pérdidas de eficiencia y economía, particularmente a largo plazo. Y a largo plazo, técnicas integrativas menos formales y autoritarias podrían resultar más eficientes y económicas.

La defensa que hace la nueva administración pública de procesos integrativos menos formales tiene dos graves dificultades. La primera es que podría surgir una falta de especialistas en administración pública que fueran esencialmente programadores. El hombre de la nueva administración pública, que fue preparado como agente de cambio y defensor de procesos integrativos informales y descentralizados, tal vez no sea capaz de construir y mantener grandes organizaciones permanen-

17 H. George Frederickson y Henry J. Anna, "Bureaucracy and the Urban Poor", mimeografiado.

18 Véanse Rensis Likert, *New Pattems 01Management*, Nueva York, McGraw-Hill, 1961; y Orion White, *"The* Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy", *Public Administration Review*, enero-febrero de 1969, pp. 32-42.

19 Kaufman, *op. cit.*

tes. Sin embargo, este problema podría no ser grave, porque los administradores, en las diversas profesiones (educación, imposición de la ley, bienestar, etc.), a menudo son formadores, o por lo menos protectores, de organizaciones muy capaces, de modo que un especialista de la administración pública podría concentrarse en el cambio o en la modificación de jerarquías construidas por otros.

El segundo problema se encuentra en el conflicto permanente que se produce entre los administradores de alto y los de bajo nivel en sistemas integrativos menos formales. Al describir el proceso distributivo en la administración pública, quedó muy claro que los administradores públicos de más alto nivel debían ser enérgicos y firmes. En esta descripción del proceso integrativo hay marcada preferencia por un alto grado de autonomía en la base de la organización. El único modo de acomodar teóricamente esta contradicción es diseñar una organización en que los administradores públicos del más alto nivel sean considerados como defensores de la política y revisores de la política general. Si muestran tener un grado más bien alto de tolerancia hacia las variaciones en la aplicación de la política, se deberá suponer que los niveles intermedios e inferiores de la organización podrían hacer uso de una tolerancia interpretativa vasta en la aplicación de sus programas. Desde luego, este acomodo resulta precario, pero las relaciones administrativas entre el nivel más alto y el más bajo constituyen un problema continuo en la administración pública; y en el pasado, estos problemas tendieron a solucionarse en beneficio de los intereses de los altos niveles de la jerarquía, en combinación con subdivisiones del cuerpo legislativo y de poderosos grupos de interés. La nueva administración pública busca un medio por el cual se pueda favorecer a los niveles inferiores de la organización y a las minorías menos poderosas.

El proceso de intercambio de límites

El proceso de intercambio de límites describe la relación general entre la organización públicamente administrada y sus grupos y clientes de referencia. Éstos incluyen legislaturas, ejecutivos electos, organizaciones de personal auxiliar, clientes (organizados o particulares) y grupos de interés organizados. El proceso de intercambio de límites también explica la relación entre los niveles de gobierno en un sistema federal.

Como las organizaciones públicamente administradas se encuentran en un medio político, social y económico competitivo, suelen buscar apoyo. Lo hacen, primero, encontrando una clientela que pueda cumplir una función enérgica de defensa ante la legislatura, y 1uego creando una relación simbiótica entre la dependencia y comités o miembros clave de la legislatura, después de lo cual tratarán de formar y de mantener una organización tan permanente como sea posible.

Los procesos distributivo e integrativo que acabamos de describir exigen conceptos muy modificados sobre cómo efectuar el intercambio de límites en la nueva administración pública.P La futura teoría de la organización tendrá que dar acomodo a la siguiente pauta de intercambios de límites. Primero, será necesario que las minorías que hasta hoy no lo han hecho, participen mucho más en calidad de clientes. (Es injusto suponer que las minorías no participan ya como clientes: granjeros, banqueros e industrias pesadas son minorías y tienen una elevada participación como clientes. En este sentido, todas las organizaciones públicas están orientadas hacia el "cliente".) Este cambio probablemente anuncie un tipo diferente de participación. Hoy, en algunas de nuestras ciudades, se considera que una versión de este tipo de participación es resultado de la lucha y de programas de acción comunitaria; también se le ve así en los *campus* de algunas universidades. Una forma preferida de participación del cliente perteneciente a una minoría menesterosa serían las pautas de comunicación rutinizadas con organizaciones descentralizadas, capaces de tomar decisiones distributivas que favorecieran los intereses de esas minorías, aun cuando fuera difícil justificar estas decisiones por su eficiencia o economía.

Desde un punto de vista muy general, este tipo de toma de decisiones ocurre en tiempos de guerra respecto a las decisiones militares. También caracteriza las pautas de decisiones del programa Apolo de la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio. Ambos ejemplos caracterizan los programas de máxima prioridad destinados a resolver problemas considerados como inmediatos y apremiantes. Incluyen una especie de presupuestación en reversa, en que se ponen a disposición del proyecto grandes cantidades de fondos y se tolera un gran margen de gastos. La contabilidad detallada se hace después del gasto y no antes. De ahí que sea una presupuestación en reversa. En estas condiciones, se decide qué hacer y qué materiales se necesitan en los niveles bajos de la

20 James Thompson, *Organizations in Action*, Nueva York, McGraw-Hill, 1967.

organización. Estas decisiones se toman suponiendo que serán apoyadas y que los altos niveles de la organización aportarán los recursos necesarios. La misma lógica podría aplicarse, sin duda, al *ghetto.* Podría establecerse un proyecto temporal en que el administrador y su personal trabajaran con las burocracias permanentes de una ciudad, en un programa de máxima prioridad destinado a resolver necesidades de empleo, alojamiento, salud, educación y transporte de los residentes del *ghetto.* Probablemente las decisiones y los procedimientos de un proyecto variarían mucho de uno a otro, con base en las diferentes circunstancias de su clientela y de los medios político-administrativos que se encontraran. El director central del proyecto toleraría las variaciones tanto en decisiones como en pautas de gastos, del mismo modo que el Departamento de Defensa y la NASA cubren sus gastos en tiempos de crisis.

El peligro estaría en la tendencia de que los proyectos descentralizados fueran devorados por elites pluralistas locales. El Servicio Selectivo de los Estados Unidos es un ejemplo de esta clase de "toma". Se necesitan altos niveles de participación de los clientes minoritarios en desventaja para contrarrestar esta tendencia. Y sin embargo, será difícil impedir que las nuevas minorías controladoras discriminen sistemáticamente a las viejas minorías controladoras.

Por esta descripción de una relación de intercambio de límites, tal vez pueda predecirse que las dependencias administrativas, particularmente las descentralizadas, se vuelvan cada vez más el medio primario por el cual minorías particulares encuentren su forma básica de representación política. Hoy existe esta situación en el caso de las minorías que tienen grandes ventajas, y bien podría volverse el caso de las que están en desventaja.

Es problemático determinar cuál es el medio que puede asegurar una gran participación de los clientes. El concepto de participación máxima factible, aunque ha recibido pésimos comentarios de la prensa, probablemente obtuvo más éxito de lo que la mayoría de los analistas reconocería. La participación máxima factible ciertamente no aumentó la eficiencia ni la economía de las actividades de la OEO, pero -tal vez esto sea lo más importante- sí dio a los residentes del *ghetto,* al menos la impresión de que tenían capacidad para influir en las decisiones públicas que afectan su bienestar. En primer lugar, una elevada participación de los clientes probablemente significa el empleo de los que se encuentran en desventaja, cuando esto es factible; en segundo lugar, el empleo de juntas de revisión de los clientes o de agencias de revisión; y en

tercero, legislaturas descentralizadas, como el tipo buscado por el distrito escolar Brownhill en la controversia por la descentralización en la Junta de Educación de la ciudad de Nueva York.

El desarrollo de esta pauta de intercambio de límites anuncia el posible desarrollo de nuevas formas de relaciones intergubernamentales, en particular las relaciones fiscales. Los subsidios a estados y ciudades, y los subsidios de los estados a las ciudades sin duda se extenderán, y probablemente serán más igualitaríos.[21] Además, tal vez se imponga alguna forma de compartir los impuestos. Habrá que reducir la debilidad fundamental de la capacidad de obtener ingresos que distingue a los gobiernos locales.

El uso de los procesos distributivos e integrativos antes descritos también podrían significar el desarrollo de nuevos medios por los cuales los administradores se relacionen con sus legislaturas. Es probable que el funcionario electo siga considerando su continuidad en el cargo como primer objetivo. Esto significa que una administración pública que utilice procesos integrativos menos formales debe descubrir los medios para aumentar las probabilidades de que sean reelectos los funcionarios que hoy ocupan los cargos. Las burocracias establecidas y centralizadas hacen esto de muy diversas maneras; la mejor consiste en la construcción y mantenimiento de carreteras u otras instalaciones básicas en el distrito de los legisladores, en el establecimiento de instalaciones que dan numerosos empleos, corno edificios de oficinas federales, tribunales de condados, recintos policiales, etc., y en la distribución de materiales de relaciones públicas favorables al legislador en el cargo. La organización descentralizada parece especialmente apropiada para prestar este tipo de servicio a los legisladores. Corno consecuencia, es muy posible imaginar que los legisladores se vuelvan enérgicos portavoces de burocracias menos jerárquicas y menos autoritarias.

El proceso socioemocional

La administración pública aquí descrita exigirá características a la vez individuales y de grupo que difieran de las que hoy podernos ver. El difundido empleo de una preparación en sensibilidad, técnicas T o 11 des-

21 Deil S. Wright, *Federal Grants-in-Aid: Perspectities and Alternatínes,* Washington, D. e, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1968.

arrollo organizativo" es compatible con la nueva administración pública. Estas técnicas incluyen la disminución de la dependencia del individuo en relación con la jerarquía, lo cual le permitirá tolerar conflictos y emociones y de hecho, en ciertas circunstancias, prepararlo para correr mayores riesgos. Por el análisis anterior, es claro que las técnicas de mayor sensibilidad son paralelas a los procesos distributivos, integrativos y de intercambio de límites, antes descritos.

Las técnicas de preparación socioemocional son recursos fundamentales para el cambio administrativo. Hasta aquí, se han empleado básicamente para fortalecer o reorientar burocracias bien establecidas. En el futuro, se espera que se empleen para ayudar a crear modos organizativos descentralizados, y posiblemente orientados hacia los proyectos.

Una reciente evaluación del Departamento de Estado de los Estados Unidos, hecha por Argyris, ilustra muy bien los posibles efectos de la nueva administración pública sobre los procesos socioemocionales de las organizaciones.P Argyris llegó a la conclusión de que el "Estado" es un sistema social caracterizado por retirarse individualmente de dificultades y conflictos interpersonales; por una mínima apertura, nivelación y confianza interpersonales; por retirarse de la agresividad y las luchas; por la idea de que ser emocional es tanto como ser ineficiente o irracional; por el dominio de los subordinados por los jefes; por una inconciencia del impacto personal de los líderes sobre otros; y por muy altos niveles de conformidad, junto con bajos niveles de disposición a correr riesgos o asumir responsabilidades. Para corregir estas "patologías" organizativas, Argyris recomendó que:

1) Se defina un programa de cambios a largo plazo, en que el objetivo sea cambiar el sistema de vida del Departamento de Estado.

2) La primera etapa del programa de cambio deba centrarse en la conducta y el estilo de liderazgo de los participantes de mayor importancia dentro del Departamento de Estado.

3) Simultáneamente con la participación de los altos mandos, deban iniciarse actividades similares de cambio en cualquier parte subordinada que dé señales de estar dispuesta al cambio.

4) Los procesos de cambio y desarrollo de la organización que sean creados, requieran la misma conducta y actitudes que las que se deseen

22 Chris Argyris, "Sorne Causes of Organizational Ineffectiveness Within the Department of State", Centetfor International Systems Research, Occasional Paper No. 2, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, noviembre de 1966.

inculcar en el sistema (tomar mayor iniciativa, aumentar responsabilidades, correr riesgos).

5) En la medida en que las actividades de desarrollo de la organización produzcan un nivel superior de habilidad del liderazgo y comiencen a reducir las defensas del sistema en el terreno de las relaciones interpersonales, habrá que ayudar a los participantes a empezar a reexaminar algunas de las políticas y actividades formales del Departamento de Estado, que hoy pueden ser obstáculos a la eficiencia de la organización (evaluaciones y calificaciones de los empleados, proceso de ascensos, inspecciones). Este reexamen debe efectuarse bajo la dirección de ejecutivos de línea, con la ayuda de asesores, sean de dentro o de fuera.

6) Las semejanzas e interdependencias entre administración y sustancia deben hacerse más explícitas, y ser más generalmente aceptadas.

7) Se debe aumentar inmediatamente la capacidad interna del Departamento de Estado en las nuevas áreas de conocimiento basado en las ciencias de la conducta.

8) Se deberán crear programas de investigación a largo plazo, explorando el posible valor de las disciplinas de la conducta para la dirección de la diplomacia.

Las características del Departamento de Estado son -triste es decirlo- comunes en las organizaciones de la administración pública. Aunque las recomendaciones de Argyris sean particulares para el "Estado", también son aplicables a todas las organizaciones basadas en la jerarquía y sumamente autoritarias.

Aunque la nueva administración pública está comprometida con una mayor igualdad social, lo anterior debe aclarar que también es uno de sus objetivos lograr una organización interna que se aproxime más a la igualdad.

CONCLUSIONES

La búsqueda de la igualdad social da a la administración pública una auténtica base normativa. Como muchas premisas de valor, decir igualdad social es casi como decir bandera, patria, mamá, o pastel de manzana. Pero sin duda, si la búsqueda de la igualdad social en la administración pública es como la del Santo Grial, también lo son los objetivos de los educadores, médicos, etc. Y sin embargo, parece que la nueva administración pública está alineada con el bien, o posiblemente con Dios.

¿Cuáles son los resultados probables de una administración pública que *practique* el trabajo sobre semejante base normativa? *Primero,* la administración pública clásica, sobre la base de sus objetivos comúnmente expresados, contará con el apoyo de los hombres de negocios y con las clases media y media superior, en sus secciones más expresivas y educadas. El éxito fenomenal del movimiento por la reforma municipal es prueba de ello. Si la nueva administración pública intenta justificar o racionalizar su actitud sobre la base de la igualdad social, tendrá que cambiar el apoyo que siempre ha recibido de sus fuentes tradicionales por el de las minorías hoy en desventaja. Acaso sea posible que la nueva administración pública siga recibiendo apoyo de la gente culta y elocuente, si suponemos que esta clase social se está comprometiendo cada vez más con los programas públicos que favorecen la igualdad, y menos con los que no lo hacen. Sin embargo, parece que la nueva administración pública deberá estar dispuesta a correr los riesgos que implica semejante trueque, si es necesario hacerlo.

Segundo, la nueva administración pública, en su búsqueda de la igualdad social, podría tropezar con los tipos de oposición que el Tribunal Supremo ha experimentado en el último decenio. Es decir, una considerable oposición de los funcionarios elegidos por su participación fundamental en el modelado de la política social. El Tribunal, gracias a su independencia, es menos vulnerable que la administración. Por tanto, podemos esperar mayores controles legislativos sobre las dependencias administrativas y, particularmente, sobre las pautas distributivas de esas dependencias.

Tercero, la nueva administración pública podría engendrar un sistema político en que los funcionarios elegidos hablaran básicamente en nombre de la mayoría y por las minorías privilegiadas, mientras que los tribunales y los administradores serían portavoces de las minorías en desventaja. Como los administradores trabajan en favor de una distribución equitativa de los bienes públicos y privados, así los tribunales están interpretando la constitución cada vez más en esa dirección. La hostilidad legislativa a esta acción podría ir dirigida contra la administración, sólo porque es la más vulnerable.

¿Qué decir de la nueva administración pública y de la academia? Primero consideremos la teoría y después la academia.

La teoría de la organización será influida en muy diversas maneras por la nueva administración pública. Se subrayará la unicidad de la

organización pública. La conducta administrativa interna -especialidad de la escuela administrativa genérica y fundamento de mucho de lo que hoy se conoce corno teoría de la organización- será parte de una administración pública académica, pero será parte menos central. Su posición básica será ocupada por un enérgico hincapié en los procesos distributivos y de intercambio de límites que antes hemos descrito.

Los teóricos de inclinación cuantitativa probablemente se desplacen hacia a la economía de bienestar, o por lo menos leerán muchos autores de esta corriente. De hecho, es posible imaginar a estos teóricos ejecutando un modelo o paradigma de igualdad social tan robusto corno el modelo de mercado del economista. Una vez elevada la igualdad social a la categoría de objetivo supremo, casi corno se considera a las utilidades en economía, la formación de modelos resulta relativamente sencilla. Por ejemplo, podríamos crear teorías sobre la maximización de la igualdad, sobre la igualdad a largo y a corto plazos, sobre la elasticidad de la igualdad, etc. La teoría y la investigación que podemos encontrar enlarevistaPublic *Choice* nos ofrecen un atisbo de esta posible evolución. Dicha labor están efectuándola hoy básicamente economistas que, en general, tratan de crear variaciones sobre el modelo de mercado o concepto de maximización de la utilidad individual. Los teóricos de la organización pública, comprometidos con la igualdad social, podrían contribuir mucho mediante la creación de modelos menos fijados a los ambientes de mercado o a la maximización de la utilidad individual, y más en la distribución equitativa de los bienes públicos y privados y su libre acceso a diferentes grupos o categorías de personas. Si se creara un modelo de igualdad completo se podrían evaluar en forma bastante precisa los probables resultados de distintas posibilidades de política viendo si la alternativa aumenta o no la igualdad. Los planes de un ingreso anual garantizado, el impuesto negativo sobre la renta, los programas Head Start, Job Corps y otros podrían evaluarse por su potencial para maximizar la igualdad.

Los teóricos de la organización pública menos inclinados hacia lo cuantitativo pero aún partidarios del conductismo, tal vez se desplacen en dirección del "modelo consociado" de Kirkhart. Avanzarían en dirección de la sociología, la antropología y la psicología, particularmente en sus versiones existenciales, mientras que los de inclinaciones cuantitativas probablemente pasarían a la economía como antes se la describió. y desde luego, muchos teóricos partidarios de la organización pública

se quedarán con las teorías intermedias -función, grupo, comunicaciones, decisiones, etc.- y no permanecerán al amparo de grandes teorías como el modelo consociado, el modelo de igualdad social o el llamado modelo de sistemas.

¿Qué significa la nueva administración pública para la academia? Hay algo perfectamente claro: hoy conocemos la enorme diferencia que hay entre la "administración pública" y "el servicio público". La primera está integrada por generalistas de la administración pública y cierto personal auxiliar (análisis de sistemas, presupuestación, personal, etc.); el último, por los profesionales que forman las escuelas, la policía, los tribunales, el servicio militar, las agencias de beneficencia, etc. Los programas progresistas de administración pública en el medio académico tenderán puentes firmes y permanentes con las escuelas profesionales en que se prepara a la mayoría de los servidores públicos. En algunas escuelas se convertirá en realidad el concepto de administración pública como "segunda profesión" para los abogados, maestros y trabajadoras sociales que están en el empleo público.

Es probable que algunos programas de administración pública se vuelvan notablemente más filosóficos y normativos, mientras que otros pasen a las técnicas de la administración cuantitativa. Necesitamos de ambos, y ambos deberán hacer aportaciones.

El retorno del análisis de políticas es seguro en ambos tipos de escuelas. La buena administración por la buena administración misma es cada vez menos importante para el estudioso de hoy. El análisis de políticas, "duro y objetivo" en lo lógico y lo analítico, estará en el orden del día.

Hasta hoy, nadie ha considerado particularmente emocionantes los programas académicos de administración pública. La nueva administración pública tiene la oportunidad de modificar esto. Los programas que tratan de atraer y de producir abiertamente "agentes de cambio" o "radicales determinados" están a años luz de la imagen de POSOCORB. y muchos de nosotros lo agradecemos.

XXXIII. PENSAMIENTO 515TEMÁTICO PARA LA ACCIÓNSOCIAL*

ALICE M. RIVLIN

LOS DOS capítulos anteriores tratan de tres estrategias destinadas a encontrar métodos más eficientes de proporcionar educación, salud y otros servicios sociales: 1) análisis del "experimento natural"; 2) innovación al azar, y 3) experimentación sistemática, La principal conclusión fue que deben aplicarse las tres estrategias con más energía y con mayor refinamiento metodológico.

El análisis del experimento natural aún no nos ha dado muchas claves hacia modos más eficaces de proporcionar servicios sociales, pero, con el tiempo y con técnicas más refinadas, hay esperanzas de que así lo haga. Como primer paso obligado para mejorar los servicios, se debe alentar a todo tipo de persona a probar nuevos modos de prestar servicios. Sin embargo, la innovación al azar no nos dice qué funciona mejor para quién o en qué condiciones; eso requiere una experimentación sistemática: con nuevos programas, nuevas técnicas de entrenamiento y nuevos modos de prestar atención médica. Como se indicó en el último capítulo, yo creo que la experimentación sistemática debe ser una actividad federal importante si queremos lograr grandes avances en la prestación de servicios sociales.

Pero no basta encontrar métodos más eficientes. ¿Cómo sabemos que se les utilizará? ¿Qué incentivos incluyen nuestros sistemas de servicio social para fomentar la eficiencia?

Conforme aumenta el sector público de nuestra economía, cobra mayor importancia el problema de crear incentivos para el desempeño eficiente en los programas públicos. Como lo señaló Schultze en sus Conferencias Gaither, los programas federales a menudo no alcanzan sus objetivos porque no se pensó en los incentivos:

* Alice M. Rívlín, *Systematic Thinking for Social Action,* Washington, D. e, The Brookings Institution, 1971. Se reproduce con autorización.

> La falla en el desempeño se debe a dos causas interrelacionadas. La primera es el "fracaso negativo": no tomar en cuenta los incentivos privados que van contra los objetivos del programa, ni aportar una modificación apropiada a las recompensas y castigos que van en contra de los objetivos sociales [...]
>
> La segunda causa es la "falla positiva": no incluir en los programas federales un conjunto positivo de incentivos para canalizar las actividades de administradores descentralizados y de operadores de programas hacia los objetivos del programa.[1]

En el área de la acción social, el problema es especialmente agudo y, a la vez, especialmente difícil. Las actuales disposiciones para prestar servicios sociales ofrecen pocas recompensas a quienes proporcionan mejor educación o servicios de salud, y pocos castigos a quienes no producen. Los sistemas escolares son grandes burocracias que atienden a una clientela cautiva. Los estudiantes y sus padres tienen poca libertad de pasar de una escuela a otra en busca de una educación "mejor", y casi ninguna información por la cual juzgar su eficiencia. Maestros, directores y superintendentes rara vez son recompensados o ascendidos sobre la base de sus resultados educativos. Las finanzas estatales y federales no fueron planeadas para recompensar el desempeño eficiente de las escuelas o de los sistemas escolares.

El sistema de salud *parece* diferente. Hay muchas más unidades pequeñas -hospitales, clínicas y médicos en la práctica privada- y el consumidor parece tener buena capacidad de elección. Pero de hecho no tiene el tiempo ni los recursos ni el conocimiento necesarios para fundamentar una elección inteligente. Además, ni en la salud ni en la educación los mecanismos de pago recompensan la eficiencia o la eficacia. Por lo contrario, los actuales sistemas de seguro de salud, públicos y privados, actúan para fomentar el uso excesivo de los hospitales -las instalaciones de salud más costosas- y no el desarrollo y empleo de opciones menos costosas.

El diagnóstico es claro, pero, ¿cuál es la prescripción? Es fácil hablar acerca de hacer "responsables" a los encargados de servicios de educación y de salud por su desempeño, ante aquellos que consumen los servicios y quienes los pagan. Pero es difícil planear un conjunto viable de medidas para decidir exactamente qué cuentas deberán rendirse a quién y cómo se deberán distribuir las recompensas y los castigos.

1 Charles L. Schultze, *TIte Politics and Economice ofPublic Spending*, Brookíngs Institution, 1968, pp. 104-105.

En este capítulo trataremos de tres modelos para mejorar la eficiencia con que se proporcionan los servicios sociales. Uno de ellos es la descentralización: descomponer las unidades administrativas centrales, corno los sistemas escolares o los programas federales, en unidades más manejables. El segundo es el control de la comunidad: un paso más allá de la descentralización en que el control de las escuelas o de otros servicios sea entregado a la comunidad a la que se atiende, con la esperanza de hacer que los empleados sean más responsables ante los consumidores. El último es el "modelo de mercado", que tal vez sea la forma más extrema de descentralización. Por ejemplo, si el modelo de mercado se aplicara a la educación, a los estudiantes se les daría a escoger entre escuelas administradas pública o privadamente. Se dependería de la competencia entre escuelas para espolear unos modelos educativos más eficientes.

Se han anunciado ya como panaceas la descentralización, el control de la comunidad y un sistema de mercado. Se ha sugerido que uno u otro resolvería el problema de los incentivos y hasta eliminaría la necesidad de que el gobierno central se esforzara por descubrir y fomentar métodos más eficientes. El mensaje de este capítulo es que, aunque los tres modelos ofrecen alguna promesa, ninguno de ellos es una panacea. En particular, el éxito de los tres depende de dos condiciones: 1) la creación y el uso de mejores medidas de la eficiencia de los servicios sociales, y 2) intentos vigorosos y sistemáticos por descubrir y poner a prueba métodos más eficientes y divulgar los resultados.

LA DESCENIRAUZACIÓN

La descentralización de la toma de decisiones, al menos en el ámbito estatal o urbano, siempre ha sido muy bien vista por los conservadores, que generalmente se oponen a la expansión del sector público y a los cambios de métodos de prestar servicios. Rechazando los "caprichos" y los recursos "incipientes" en la escuela y aferrándose a la medicina de pago por servicio y a las tradicionales instalaciones de salud, estos grupos siempre han luchado por el control local y por una menor intervención de Washington o de la capital del estado. Sin embargo, el notable desarrollo político de los últimos años ha traído consigo la conversión

de los liberales -quienes favorecen más servicios públicos y nuevos métodos- a la causa de la descentralización. ¿Por qué este cambio?

Un factor es un nuevo realismo acerca de la capacidad de un gobierno central para administrar eficazmente los programas de acción social. Hubo una época en que quienes creían en un mayor compromiso público con la acción social cifraron sus esperanzas en la centralización. Viéndose frustrados por el conservadurismo, la rigidez y la falta de recursos en el gobierno local, miraron hacia el gobierno del estado, y, como los estados no respondían, entonces se dirigieron -especialmente después de 1933- hacia el gobierno federal.

En los últimos años, no obstante, hemos presenciado un marcado cambio de actitud de los liberales hacia el papel federal. No me estoy refiriendo a las críticas quemantes de los académicos ni del partido que está fuera del poder acerca de la "torpeza e ineficiencia" de los ejecutivos federales. Los que casualmente no están dirigiendo el gobierno, por el momento, siempre han protestado, con más o menos justificación, contra la ineptitud de quienes sí estaban; estoy hablando del cambio de actitud que ocurrió durante los años sesenta entre quienes ayudaron a establecer los programas federales de acción social y trataron de hacerlos funcionar.

Yo, por mi parte, pensé una vez que podría aumentarse la eficacia de un programa como el de Headstart o el Título 1 de la Ley de Educación Primaria y Secundaria mediante una mejor administración de Washington. Se sabía algo acerca de "prácticas correctas" o medios eficaces de llegar a los niños pobres; se podría aprender y transmitir más al nivel local por medio de lineamientos y regulaciones federales y ayuda técnica. Al acumularse el conocimiento, podrían hacerse más estrictos los lineamientos, y los programas se volverían más eficaces.

Esta opinión parece ser, hoy, ingenua y poco realista. El país es demasiado grande y diverso, y la acción social es excesivamente complicada. Hay más de 25 mil distritos escolares cuyas necesidades, problemas y capacidades difieren drásticamente. Las reglas universales probablemente causarían más mal que bien, y, dado el número de personas que intervendrían, tampoco es posible confiar en el juicio o la discrecionalidad de los representantes federales en este campo.

Robert Levine, ex funcionario de planeación de la Oficina de Oportunidades Económicas, ha hecho una buena descripción del nuevo realismo:

En términos generales puede decirse que los programas que han subrayado la planificación y la administración detalladas o bien no han funcionado o sólo han funcionado en una escala muy pequeña en comparación con las dimensiones del problema [...]

El enfoque administrativo detallado no funciona, y por razones bastante claras, empezando por la imposibilidad de escribir reglas detalladas que embonen en cada caso, y terminando por la falta de personal bien preparado que administre cada caso, aun suponiendo que existiera una solución administrativa [...] Los fracasos de la Guerra Contra la Pobreza se deben, en parte, a las dificultades de aplicar un programa específico y administrado a más de 30 millones de individuos pobres [...] Lo que podemos lograr es modificar a largo plazo el Programa Contra la Pobreza para reducir la cantidad de administración detallada y ofrecer mayores incentivos para que las personas desarrollen sus propios programas."

Los nuevos realistas no están dispuestos a abandonar el asunto del gobierno federal y devolver los programas de acción social a los gobiernos estatales y locales. Una razón convincente es la desigualdad de los recursos estatales y los locales. Los estados que tienen las mayores necesidades *per capita* de educación, salud, mantenimiento del ingreso y otros programas de acción social también tienen los menores recursos *per capita.* Aun dentro de los estados, los recursos con frecuencia se concentran donde los problemas son menos agudos. Las ciudades centrales se enfrentan a necesidades crecientes de servicios públicos y bases fiscales frágiles, mientras que los recursos de los suburbios son mucho mayores en relación con su necesidad. Se requiere la intervención del gobierno federal para canalizar recursos a las áreas necesitadas; para esta tarea, afortunadamente, sí está capacitado.

Dos actividades que la burocracia federal efectúa con gran eficiencia son recabar impuestos y emitir cheques. Pese a todas sus fallas, el sistema fiscal federal ciertamente se encuentra entre los más equitativos y eficientes del mundo. El gravamen federal se basa, en gran parte, en el ingreso, y por tanto es más progresista que los gravámenes estatales y locales, que caen en gran parte sobre la propiedad y las ventas, y, por ello, sobre los pobres. Lo progresista del sistema federal, además, lo hace más sensible el crecimiento económico que los sistemas estatales y locales. A menos que se reduzcan.las tasas, los ingresos federales tenderán

2 Robert A Levine, "Rethinking Our Social Strategies", *Public Interest* 10, invierno de 1968, pp. 88-89 Y91-92.

a aumentar más rápidamente que el ingreso nacional: este es un hecho afortunado en una época en que la demanda de servicios públicos aumenta con más rapidez que el ingreso. Por último, los impuestos sobre la renta son más fáciles y rápidos de recabar que los impuestos a la propiedad y las ventas, y se ven menos sujetos a los caprichos y errores de asesores individuales.

La eficiencia con la cual el gobierno federal cobra dinero puede compararse a la eficiencia con que lo desembolsa. El sistema de seguridad social, la Administración de Veteranos y otras dependencias federales encargadas de hacer directamente los pagos a las personas cumplen con sus responsabilidades al parecer con un mínimo de dificultad y de confusión.

Dado que el gobierno federal es bueno para cobrar y para entregar dinero pero inepto para administrar programas de servicio, tendría sentido entonces restringir su papel en la acción social principalmente de recabar impuestos y emitir cheques, y dejar la administración detallada de los programas de acción social a unidades más pequeñas. Esta idea implica reducir las concesiones de ayuda por categorías, con lineamientos y controles al gasto detallados. En cambio, la principal actividad federal interna sería la distribución de fondos a personas y gobiernos que se encuentran con mayor necesidad y otras normas. El mecanismo para distribuir fondos a individuos sería el seguro social, la ayuda familiar u otras formas de mantenimiento del ingreso. Los niveles inferiores del gobierno recibirían fondos compartiendo los ingresos o concesiones en bloque con propósitos generales, como la educación. Los dos últimos presupuestos federales, con su énfasis en mantener el ingreso y compartirlo, parecen llevar al gobierno federal en esta dirección.

Sin embargo, un arraigado temor a que el dinero sea mal empleado y mal dirigido siempre ha hecho que los liberales -y, en realidad, casi todo el Congreso- se muestren renuentes a entregar dinero de los impuestos federales a los niveles inferiores de gobierno sin lineamientos estrictos. ¿Cómo sabe el contribuyente federal que sus fondos serán gastados de manera eficiente y efectiva? Aunque pueda ser más fácil, en principio, administrar programas en el ámbito estatal o local que enfrentarse a la vastedad y diversidad de toda la nación, en la práctica no podría decirse que los gobiernos estatales y locales hayan sido modelos de eficiencia, eficacia o siquiera honradez. Además, al no compartir los objetivos nacionales, los gobiernos estatales y locales pueden aportar

fondos insuficientes a programas, como la educación superior o el control de la contaminación, cuyos beneficios probablemente se derramarían sobre otras jurisdicciones; además, pueden verse dominados por una pequeña y poderosa élite. Desde luego, el contribuyente federal tiene motivos para insistir en que los niveles inferiores de gobierno se "responsabilicen" ante el gobierno federal por el uso que den a los fondos federales.

Pero plantear la responsabilidad en términos de insumas -por medio de lineamientos detallados y estrictos controles a los objetos del gasto- es algo que provoca mayor papeleo y rigidez sin introducir incentivos para nuevas inversiones. Por tanto, procede un nuevo enfoque: declárese la responsabilidad en términos de productos, y recompénsese a quienes producen con mayor eficiencia. Libres de variar el modo en que gastan el dinero mientras logren los resultados especificados, los receptores de concesiones federales podrían ser recompensados si producen más de lo esperado. Este procedimiento los liberaría de la camisa de fuerza de los controles al insumo y promovería intentos vigorosos e imaginativos para mejorar, así como en las grandes empresas los administradores de planta son libres de variar los métodos de producción pero son recompensados y ascendidos de acuerdo con las ventas y las ganancias.

Desde luego, este razonamiento se aplica no sólo a las relaciones federales con los gobiernos estatales y locales, sino a la cuestión más general de los incentivos de productividad en cualquier gran empresa burocrática. Hasta en programas administrados por el propio gobierno federal podría aumentarse la productividad dando a los administradores de proyectos individuales -administradores de hospitales federales o jefes de centros de preparación, por ejemplo- mayor libertad de acción y mayores incentivos. Un razonamiento similar ha llevado a muchos a pedir la descentralización de los distritos escolares de las grandes ciudades, convirtiéndolos en unidades semiautónomas libres de las rígidas restricciones al programa escolar, métodos de enseñanza o mezcla de sus recursos, que serían recompensados por obtener mejores resultados educativos.

La idea de la responsabilidad ciertamente parece sencilla, sensata y correcta. Pero su aplicación es más difícil. Lamayoría de los programas de acción social tienen metas vagas y diversas, y no hay un consenso sobre cómo medir su éxito. Se ha efectuado poco trabajo serio para

desarrollar las medidas objetivas de desempeño que se necesitan para aplicar este concepto de responsabilidad.

Podría pensarse, por ejemplo, que es posible inventar fácilmente medidas de desempeño para los programas de preparación de la mano de obra. Sus metas -aumentar la capacidad de trabajo y mejorar la capacidad de obtener ingresos- no son cosas esotéricas. Se puede medir el éxito en las tasas en que los educandos obtienen empleos y los retienen y avanzan en ellos, y en los diferenciales entre lo que ganan y lo que habrían ganado sin el curso. La práctica de una buena administración sugiere una considerable libertad de los administradores de proyectos para planear los programas más apropiados a las condiciones locales y a las necesidades de sus educandos, y calificar los proyectos de acuerdo con estas normas objetivas.

Sin embargo, incluso en la preparación de la mano de obra es difícil idear métodos para medir el desempeño. Un problema consiste en enfrentarse con objetivos diferentes, aunque relacionados. Si los proyectos de preparación de la mano de obra sólo se juzgaran por el número que encontrara empleo, habría una presión para colocar a los trabajadores en empleos lo más pronto posible, sin fijarse en el salario, lo apropiado, lo estable o las posibilidades de avance en él. El resultado sería una serie de colocaciones en puestos bajos, sin futuro y de poca contribución a la productividad. Por otra parte, si los aumentos de los ingresos fuesen la única norma, los programas probablemente se concentrarían en personas cuyas capacidades ya están bien desarrolladas y en los más jóvenes, a quienes aguarda una larga vida para obtener ingresos. Una especie de porcentaje sopesado de varias medidas de éxito (conseguir empleos, aumentos de sueldo, tasas de retención, etc.) evitaría la distorsión de los objetivos del programa.

Además, las medidas del éxito tienen que estar relacionadas con la dificultad del problema. Es más difícil encontrar empleo para los educandos si es alta la tasa de desempleo local. Es más difícil y más costoso preparar y colocar a personas de mayor edad que a gente joven, a las personas mal preparadas que a las mejor educadas. Las tasas de colocación y las tasas salariales probablemente serían más altas para hombres que para mujeres. Hay que tomar en consideración esas variaciones al calificar el desempeño de unproyecto, tanto por justicia hacia el administrador del proyecto como para impedir el "seleccionar", es decir, la tendencia a contratar sólo a quienes sería fácil preparar y colocar. Se creó

un sistema de calificaciones que satisfacía estas normas para evaluar la eficacia de los proyectos de acuerdo con el programa de Experiencia y Preparación de Trabajo, el HEW, pero no se le utilizó.'

Los objetivos son menos fáciles de definir en otras áreas de acción social que en la preparación de la mano de obra, yel trabajo en las medidas de desempeño se encuentra en una etapa aún más primitiva. La incorporación de incentivos de desempeño a los programas de educación es una idea interesante, pero sería difícil idear un mecanismo que funcionara. Una fórmula sencilla, basada, por ejemplo, en altas calificaciones de lectura, causaría más mal que bien, al recompensar a los distritos que tuvieran niños que aprenden bien, o al fomentar la instrucción enfocada exclusivamente a obtener resultados en una prueba específica y un énfasis exagerado en la lectura, a expensas de otros valores de la educación. La clave estará en idear medidas que reflejen los logros educativos de las escuelas sin deformar los programas en direcciones contraproducentes.

A menos que se haga el esfuerzo de crear medidas de desempeño y emplearlas como incentivos, es difícil ver cómo la descentralización por sí misma producirá mayor eficiencia. Sin incentivos para producir, las unidades pequeñas obviamente no están mejor que las grandes.

Además, existen algunas funciones gubernamentales que casi con seguridad sufrirían por la descentralización. Una de ellas es la de investigación y desarrollo. No es probable que las unidades pequeñas inviertan en tan riesgosa actividad cuando la mayor parte de los beneficios probablemente sería para otras unidades. Además, para tener alguna esperanza de éxito, algunos problemas exigen una enorme masa de talento y de recursos que sólo el gobierno federal puede movilizar. Las bombas atómica y de hidrógeno, el viaje a la Luna y algunos de los grandes avances -patrocinados por el gobierno federal- de la investigación biomédica son pruebas suficientes de la capacidad federal para poner a trabajar los recursos necesarios en problemas científicos. Y los avances en la prestación de servicios sociales parecen requerir una concentración similar de esfuerzos.

3 Worth 13aterman, "Answering Program Effectiveness", U.S. Department of Health, Education, and Welfare, *Welfare In Review* 6; enero-febrero de 1968, pp. 1-10.

EL CONTROL DE LA COMUNIDAD

El empuje en favor de la descentralización se debe al menos en parte a la frustración que causa, en lo más alto de la escala, que las unidades muy grandes no pueden administrar con eficiencia los programas de acción social. El impulso al control comunitario se debe a las frustraciones causadas en lo más bajo de la escala. Los supuestos beneficiarios de los programas de acción social, especialmente los pobres y los negros, se sienten objetos y no participantes en el proceso. La demanda de control comunitario, especialmente en el *ghetto,* refleja la sensación de que las escuelas, hospitales y centros de beneficencia son instituciones ajenas, administradas por miembros hostiles de otracultura, incapaces de comprender los problemas de la comunidad a la que sirven o de imaginar siquiera su solución. Si tales instituciones estuviesen controladas por la comunidad y fuesen responsables ante ella, según esta idea, serían administradas con más eficacia o al menos con mayor sensibilidad. La junta escolar de la comunidad de un *ghetto* contrataría a maestros que confiaran en la capacidad de aprender de los niños negros; modificaría el programa escolar para hacerlo más pertinente y asignaría libros acerca de niños negros en la ciudad y no acerca de Dick y [ane en una casa suburbana. El resultado sería un mayor aprendizaje. La junta de salud de la comunidad de un *ghetto* encontraría maneras de reducir los tiempos de espera en las clínicas, contrataría personal que no se mostrara condescendiente ni insultante para con los pacientes, y daría sus instrucciones de salubridad en el mismo lenguaje de los pacientes. El resultado sería una mejor atención a la salud. Además, el control comunitario de los programas de acción social también se ve como medio de desarrollar la autodependencia en la propia comunidad: sensaciones de competencia y de confianza y poder político que liberarán energías y reducirán la desesperanza.

Por lo pronto, el movimiento en favor del control comunitario enfoca el proceso de obtener el poder. Los partidarios vociferantes del control comunitario de las escuelas y de otros servicios sociales sienten que gran parte del problema se encuentra en el negativismo y la hostilidad de quienes dirigen esas instituciones. Una vez que la comunidad asumiera el control, los administradores serían responsables en algún sentido, se despediría a los que mostraran actitudes hostiles y se mejoraría consi-

derablemente el nivel de los servicios. Los partidarios del control comunitario aún no han enfocado nuevos métodos u organizaciones, ni apoyan la experimentación o la prueba sistemática de nuevos modelos. Por 10 contrario, entre los militantes del *ghetto* sentimos un profundo antagonismo a la experimentación, vista a menudo corno instrumento de control del *establishment.* "No queremos que vean a nuestros hijos corno conejillos de indias" es una frase que caracteriza esta actitud.

Las palabras "rendir cuentas" son empleadas con frecuencia pero vagamente por los partidarios del control comunitario. En vano buscaríamos entre la bibliografía y las conversaciones para saber qué cuentas deben rendirse y a quién, o cómo sabrá una comunidad que sus propios administradores están trabajando mejor. Hasta hoy, sólo se ha prestado atención limitada a ciertas medidas específicas del desempeño, y eso sólo con vistas a dramatizar lo mala que es la situación. Por ejemplo, en el Distrito de Columbia, Julius W. Hobson convenció al sistema escolar de que publicara las calificaciones de lectura de las escuelas para demostrar a la comunidad que las escuelas del *ghetto* no estaban enseñando a leer a los niños.

La vaguedad acerca de la responsabilidad parece que, probablemente, será temporal. Por ejemplo, si llega a ser una realidad el control comunitario en los sistemas escolares de las grandes escuelas, tal vez ocurrirán dos cosas. Primera, la comunidad y sus representantes tendrán que enfrentarse a esta pregunta: ahora que tenernos el control en nuestras manos, ¿qué haremos? Empezarán a buscar modelos demostrados de educación más eficiente y pedir los resultados de la experimentación sistemática. En segundo lugar, exigirán mejores métodos para medir el desempeño escolar. Después de todo, ninguna comunidad puede administrar directamente una escuela. Tiene que elegir una junta, nombrar administradores y maestros. Se crearán facciones y, junto con ellas, desacuerdos sobre lo bien que se esté dirigiendo la escuela. Esperaríamos una demanda de medidas de desempeño para apoyar una posición u otra, así corno un interés de la comunidad en efectuar cambios a las calificaciones, las tasas de asistencia, los nombramientos en empleos y colegios y, con el tiempo, medidas más sutiles de desarrollo y entusiasmo para los estudiantes. Pero, más allá de todo esto, casi ciertamente habrá una exigencia de medidas de desempeño a los más altos niveles de gobierno. De hecho, la creación de normas fidedignas puede ser la única condición con la cual estados y ciudades estarían dispuestos

a ceder el control a las juntas de la comunidad y seguir pagando, empero, las cuentas del sistemas fiscal general.

Quienes favorecen el control comunitario de las escuelas y las ciudades, por ejemplo, no están pidiendo financiar las escuelas a base de los ingresos fiscales del propio barrio. Aun si fuera práctico recabar impuestos al nivel de vecindario, no sería deseable financiar así las escuelas. Las zonas con baja captación de impuestos a menudo resultarían tener grandes necesidades educativas, y viceversa. Las áreas de *ghettos* con altas concentraciones de niños pobres no tendrían los recursos necesarios para mantener escuelas siquiera medianas, ya no digamos la educación más intensiva y costosa que necesitan dichos niños. Es claro que los gastos de la escuela deben redistribuirse de acuerdo con la necesidad educativa si se quiere que los niños pobres tengan una oportunidad de recibir una educación igual.

Pero el contribuyente general de la ciudad probablemente mostrará poco entusiasmo por entregar fondos a juntas de comunidad o de barrio sin alguna garantía de que recibirá el valor de su dinero. La junta de la comunidad deberá ser responsable, en algún sentido, ante la tesorería central y ante los miembros de la propia comunidad. Cuando menos habrá que inventar reglas generales de toda la ciudad que protejan la salud y la seguridad de los escolares. Por lo demás, podrán rendirse cuentas en términos de insumos o productos. Las reglas de insumos que gobiernen las capacidades de los maestros, la contratación y el despido de personal, los deberes de los maestros, el tamaño de las aulas: todo ello será favorecido por los sindicatos de maestros. Pero estas son precisamente las reglas que causaron, para empezar, la exigencia de control comunitario. Los grupos comunitarios bien podrían pedir el cambio a una medida de producción o desempeño por esos motivos al presentar sus cuentas al contribuyente de la ciudad: si los niños aprenden, ¿por qué les preocupa cómo lo logramos? Este enfoque exigiría el desarrollo de calificaciones y otros tipos de medidas de desempeño aceptables tanto para las juntas comunitarias como para administración de la ciudad. Para conservar su derecho a administrar las escuelas/podría requerirse a las juntas comunitarias que satisficieran ciertas normas mínimas de desempeño. Además, podría emplearse parte del presupuestoescolar para recompensar las ganancias mejores alas esperadas en las medidas de desempeño.

La Junta de Educación de la Ciudad de Nueva York y el Servicio de

Pruebas Especiales están planeando un sistema para medir la eficiencia de los maestros y supervisores de la ciudad, y para hacerlos más responsables. Ese sistema podría ayudar, incluso, a reconciliar a la Federación Unida de Maestros con los partidarios del control de la comunidad.[4]

EL MODELO DE MERCADO

El modelo de mercado es esencialmente una forma extrema de descentralización. Traslada el lugar de la torna de decisiones sobre cómo deben proporcionarse los servicios no sólo a la comunidad, sino, incluso, al consumidor individual.

El sector privado de la economía depende del móvil del lucro para mejorar a la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen al consumidor. Si las empresas quieren sobrevivir tienen que atraer clientes ofreciéndoles mejores productos o precios más bajos que los de sus competidores, o las dos cosas. Las sanciones del sistema son drásticas: si el vendedor no produce lo que desean los consumidores; tendrá que abandonar el negocio. El triunfo es bien recompensado. La empresa que fabrica un "mejor" abridor de latas o una mejor máquina de escribir o lápiz de labios, puede ganar millones.

Incluso los economistas saben que este modelo no funciona perfectamente en el sector privado. A veces hay muy pocos vendedores. Entonces se coluden, abierta o tácitamente. Pueden obtener ganancias -en conjunto- pero el consumidor sale perdiendo. Existen leyes antimonopolios y sobre utilidades para proteger a los consumidores contra monopolios y oligopolios, pero nadie cree realmente que funcionen con gran eficacia.

Más todavía, aun cuando -o tal vez especialmente- hay muchos vendedores en el mercado, la insatisfacción pública contra servicios prestados en privado puede ser muy alta. La reparación de televisores y otros aparatos, la reparación de los automóviles, la lavandería y planchaduría no son objetos que produzcan entusiasmo general entre los consumidores, aunque sean producidos en privado por grandes números de vendedores en competencia. Cierto que el consumidor insatisfecho puede irse a otra lavandería, pero tiene poca información para

4 Véase The *New York Times*, 9 de febrero de 1971.

hacerlo y acaso el siguiente lugar le resulte tan insatisfactorio como el anterior.

A pesar de esos problemas, algunos creen que los servicios sociales serían producidos más eficazmente por empresas privadas que trataran de lograr una ganancia complaciendo al consumidor. Este argumento se oye con la mayor frecuencia con respecto a la educación. Dice así: los niños deben ir a la escuela y, en general, deben ir a la escuela particular de su barrio. Con esta clientela cautiva, el profesorado y la administración de la escuela tienen pocos incentivos para ofrecer el tipo de educación que desean los niños y sus padres. La administración de la escuela no gana dinero ofreciendo una educación mejor, y nadie va a sacar del negocio a la escuela si los niños no aprenden.

Estas observaciones han llevado a algunos reformadores escolares a la posición de que el único modo de lograr una buena educación es romper el monopolio de las escuelas públicas. No suprimirían el apoyo público a la educación, pero sí lo canalizarían a través del consumidor, y no del productor.> Unos "vales" darían a los padres el derecho de conseguir educación en cualquier escuela privada o pública que consideraran la mejor para sus hijos.

La idea de los "vales" ha atraído a toda una gama de partidarios que van desde el economista conservador Milton Friedman hasta el escritor liberal Christopher S. Jencks. La propuesta de Friedman fue sencilla:

> [...] Los gobiernos seguirían administrando algunas escuelas pero los padres que decidieran enviar a sus hijos a otras escuelas recibirían una suma igual al costo estimado de educar a su hijo en una escuela de gobierno, siempre que almenas esta suma fuese gastada en educación en una escuela aprobada.s

El plan ideado por un grupo encabezado por Jencks fue una propuesta más compleja, que estaba destinada a encontrar las objeciones del grupo de Friedman,?

5 *Haroard Educational Remeto* 38/ invierno de 1968/ dedicado a la oportunidad de educación igualitaria, incluye varios artículos sobre estetema. Véase también Theodore R. Sizer, "TheCasefor a FreeMarket"/ *Satllrday Reuieur* 52/11 de enerode 1969/ pp. 3455.

6 Milton Friedman, "The Role of Government in Education", en *Economice and the Public Interest,* Robert A. Folo (comp.), Rutgers University Press, 1955/ p. 130.

7 El planestádescrito enelCenterfor the5tudyofPublic Policy, "Finantial Education byGrantstoParents, APreliminary Report" / preparadoparalaOficina de Oportunidad Económica, TheCenter, marzode 1970/ pp. 50-58.

Al mismo tiempo que atraían a los conservadores sureños, impacientes por librarse de la integración de las escuelas públicas, los "vales" también han sido considerados como una manera de mejorar la educación de los niños negros en el *ghetto* urbano," Sus partidarios creen que toda una variedad de escuelas privadas surgiría en el *ghetto,* y, a su alrededor, muchas de ellas estarían dirigidas por negros para negros. Como competirían por conseguir estudiantes, las escuelas que no ofrecieran instalaciones atractivas, programas escolares pertinentes y maestros que creyeran en los niños del *ghetto* y supieran cómo"motivarlos", no atraerían a estudiantes. Muchas podrían intentarlo, pero sólo sobrevivirían las que ofrecieran a los consumidores lo que ellos desearan. Se afirma que los padres del *ghetto* desean una buena educación para sus hijos y, con la práctica, sabrán dónde encontrarla.

Una seria objeción a un sistema de vales es que podría acentuar los problemas ya existentes de desigualdad del ingreso." Aun si las familias recibieran vales del mismo valor por cada hijo en edad escolar.probablemente surgirían escuelas que ofrecieran una educación más costosa a quienes estuviesen dispuestos a pagar la diferencia además del vale. Si la experiencia puede servir de guía, puede decirse que las familias de ingresos medianos y altos gastarán sumas adicionales por lo que consideren una educación superior. Después de todo, eso es lo que hacen hoy; algunas envían a sus hijos a escuelas privadas, y muchas otras gastan dinero en lecciones de música, campamentos de verano o viajes "educativos" para toda la familia.

El resultado de un sistema de vales de igual valor bien podría ser algunas escuelas costosas en los suburbios que ofrecieran grandes programas educativos y aulas más pequeñas en instalaciones más apropiadas a los hijos de la gente próspera, mientras los pobres continuarían estudiando un material anticuado en aulas atestadas y en instalaciones mediocres. Las escuelas suburbanas podrían pagar más altos salarios y, así, atraer a mejores maestros. Y aun si los hijos del interior de las ciudades no se vieran discriminados por los requerimientos de inscripción, de todos

8 Christopher [ancks, "Private Schools for Black Children", *Neto York Times Magazine,* 3 de noviembre de 1968, seco 6, pp. 30 ss.

9 Para una buena crítica de los planes de vales, véase Henry M. Levin, "The Failure of the Public Schools and the Free Market Remedy", *Urban Reuieur* 2, junio de 1968, pp. 32-37 (Brookings Reprint 148).

modos les quedarían vedadas las condiciones superiores y el costo del transporte.

Desde luego, sería posible dar vales por más dinero a los hijos de los pobres porque sus necesidades educativas son mayores. Sin embargo, las diferencias tendrían que ser muy grandes para compensar, *a la vez*, la disposición de las familias prósperas a gastar más que su vale y los mayores costos reales de enseñar bien a los hijos de las familias de bajos ingresos. Tan marcadas diferencias en favor de los pobres podrían resultar menos tolerables a los electores que otras formas más sutiles de redistribución del ingreso.

De acuerdo con la propuesta de [encks, el valor de un vale variaría en proporción inversa al ingreso de la familia del estudiante, y a las escuelas que participaran en el sistema se les prohibiría modificar los costos de enseñanza más allá del vale. De este modo, las escuelas tendrían un incentivo para abrirse a los hijos de las familias de bajos ingresos. Las escuelas privadas más costosas tendrían que reducir sus presupuestos o atender sólo a quienes tuviesen dinero suficiente para olvidarse del vale y pagar todo el cos too Es to puede parecer atractivo en el papel, pero nos preguntamos acerca de la aceptabilidad política de un plan que permitiría a los padres buscar la "mejor" escuela pero les prohibiría gastar fondos adicionales en la educación de sus hijos.

El otro gran problema del sistema de vales es la ignorancia del consumidor. A menos que sepa lo que está comprando, un consumidor no puede hacer una elección racional. Sin embargo, en el terreno de la acción social le resulta muy difícil descubrir algo acerca de la calidad de un servicio antes de haberlo usado. Además, los costos de buscar o de hacer un muestreo de la mercancía de un hospital o de una escuela pueden ser prohibitivos. En el terreno de la medicina, obviamente pueden ser desastrosos; no es posible estar buscando a tientas a un cirujano. Aun en la educación, el sistema de prueba y error puede ser muy costoso. Los padres no pueden llevar a un niño de una escuela a otra hasta que encuentren una que les guste, sin poner en peligro el avance educativo y social del niño. Más aún: hasta los padres bien preparados. tienen dificultades para juzgar si su hijo está avanzando en la escuela tan rápidamente como debiera. ¡Cuánto más grandes son, entonces, las barreras puestas al juicio acertado de los padres en el *ghetto*, donde los padres tienen poca experiencia con libros y enseñanza! Si se quiere que un sistema de vales mejore la eficiencia de la educación, habrá que crear

medidas de desempeño y ponerlas a disposición de los padres para que puedan juzgar los progresos que sus hijos están haciendo en la escuela y cuántos podrían hacer si fueran a otra. Casi ninguna escuela, ni siquiera las privadas, ofrecen hoy algo que remotamente se asemeje a medidas de desempeño. En el mejor de los casos, una familia que esté considerando diversas preparatorias podrá descubrir a qué universidad fueron los graduados del año pasado, pero esto les revelará poco acerca de la calidad de la escuela. Si una alta proporción de sus graduados va a universidades muy selectivas, eso puede significar sólo que la escuela tiende a atraer a estudiantes capaces y sumamente motivados.

¿Qué tipo de medidas deben ofrecer las escuelas para información de sus clientes actuales y potenciales? En primer lugar, se debería crear y publicar toda una variedad de medidas que reflejaran diversos objetivos de la educación. Por ejemplo, la publicación de calificaciones de lectura movería a muchos padres a pedir pruebas de otros logros, que pueden estar poco relacionados con la lectura. ¿Qué decir de las matemáticas y de otras capacidades cognoscitivas? ¿Y de la capacidad general de razonar y de expresión y capacidad oral para llevarse bien con otros niños? ¿Y qué decir de la preparación para el liderazgo y para el atletismo y la calidad de buen ciudadano? Con el tiempo habría que desarrollar toda una variedad de medidas que serían luego convalidadas y publicadas para que los estudiantes y sus padres pudiesen elegir inteligentemente entre las escuelas que subrayaran los objetivos de la educación que ellos apreciaran más.

En segundó lugar, las medidas, para ser útiles, tendrían que reflejar el cambio, a lo largo del tiempo, del desempeño del estudiante, en lugar de niveles absolutos de logro. Los niveles absolutos no dicen nada acerca de la eficiencia de la escuela. Altas calificaciones en lectura sólo pueden reflejar a un equipo estudiantil seleccionado por su inteligencia o su facilidad verbal. La familia de un niño con problemas de aprendizaje bien podría preferir una escuela que tuviese más bajas calificaciones absolutas pero más altas tasas de cambio en ese nivel.

Estas dos normas hacen surgir el fantasma de constantes pruebas y mediciones, y de una concentración en las capacidades mensurables, en detrimento de los valores más sutiles de la educación. Estos peligros son muy reales, pero sin un verdadero esfuerzo por mejorar las medidas del rendimiento de la educación y ponerlas al alcance de todos, resulta difícil ver cómo un sistema de vales puede ayudar a elegir inteligente-

mente y a que los consumidores presionen en favor de una mejor educación.

.Además, el depender del mercado fortalecería en lugar de debilitar el argumento en favor de los subsidios públicos a la investigación en materia de educación y pruebas sistemáticas de los nuevos métodos. Cada escuela que luchara por su supervivencia en el mercado no podría correr riesgos con métodos no demostrados ni emprender un desarrollo costoso de nuevos programas escolares o enfoques; tampoco puede esperarse que sus competidores en el mercado se unan en favor de una prueba sistemática de las innovaciones. En realidad, un mercado privado atomístico de la educación podría producir aún menos innovaciones que las que hoy tenemos. En general, en los sectores de la economía normalmente privados, el cambio tecnológico rápido y los aumentos de la productividad ocurren en las grandes industrias monopolizadas, y no en las que se caracterizan por tener muchos vendedores y una intensa competencia.

Tal vez los grandes fabricantes nacionales invertirían sumas considerables en nuevas técnicas educativas, esperando que resultaran más eficientes, para luego venderlas a las escuelas que trataran de intensificar su atractivo entre los estudiantes. Sin embargo, estas compañías tenderían a invertir en *hardware* y en materiales en que pudiesen conservar los derechos exclusivos por medio de patentes y *copyrights.* Podría haber un grave descuido de los métodos y los enfoques que, aunque concebiblemente más eficientes que el *hardware,* pudiesen ser fácilmente copiados sin indemnizar a su inventor original. Por esta razón, sería necesaria una inversión tanto pública como empresarial en la investigación y en la experimentación sistemática de los métodos educativos.

En resumen, vale la pena experimentar con los mecanismos de mercado en la educación; en realidad, la Oficina de Oportunidades Económicas ha anunciado que se propone experimentar, en diversas comunidades, con sistemas de vales.'? Sin embargo, el sistema tiene graves problemas. Acaso no sea posible planear un sistema que reduzca en lugar de acentuar las diferencias entre las oportunidades educativas para los ricos y para los pobres. Además, subsiste el problema de la responsabilidad. Si el contribuyente es el que pagará los subsidios a la

10 Fred M. Hechinger, "School Vouchers: Can the Plan Work?" *The Neui York Times,* 7 de junio de 1970; Eric Wentworth, DEO Plans Test of Education Vouchers", *Washington Post,* 26 de diciembre de 1970.

educación, deberá tener alguna garantía de que el dinero no se está despilfarrando, de que las instituciones que cobren los vales ofrecerán un mínimo de normas. Más allá de estas consideraciones, el sistema no funcionará como se pretendió para aumentar la eficiencia educativa a menos que se creen medidas de desempeño de modo que el consumidor pueda hacer una elección inteligente, y a menos que se haga un esfuerzo público organizado para crear y poner a prueba métodos nuevos y mejorados.

¿ADÓNDE VAMOS DESDE AQUÍ?

La idea central del análisis anterior es que todos los planes probables para aumentar la eficiencia de la educación, la salud y otros servicios sociales dramatizan la necesidad de mejores medidas del desempeño. Quien quiera que tome las decisiones, el funcionamiento eficiente del sistema dependerá de las medidas de sus logros. Si los gobiernos federal, estatales o urbanos administran directamente la prestación de servicios sociales, necesitarán métodos para calificar el éxito de los diversos medios al ofrecer servicios, de modo que puedan escoger los mejores. Si la administración del servicio social está descentralizada, o incluso está a cargo de las comunidades, tanto la comunidad como los niveles superiores de gobierno necesitarán medidas de desempeño sobre cuyas bases identificar y recompensar la administración más eficiente. Aun si se entregan los servicios sociales al mercado privado con la esperanza de controlar así la competencia y el móvil del lucro haciéndolos depender de mejorar su desempeño, los consumidores necesitarán medidas de lo que están comprando o puedan comprar para elegir en consecuencia.

Por consiguiente, creo que los analistas que deseen mejorar la prestación de servicios sociales deberán dar gran prioridad a la creación y refinamiento de las medidas de desempeño. Se ha hecho relativamente poco esfuerzo por inventar, hasta hoy, tales medidas, pese a la importancia y al evidente desafío intelectual de esta tarea. En materia de educación será necesario ir más allá de las pruebas estandarizadas para obtener medidas más sensibles y menos influenciadas por nuestra mentalidad, que reflejen no sólo las capacidades intelectuales de los niños, sino también su creatividad y confianza en sí mismos y entusiasmo por aprender. En materia de salud será necesario ir más allá de las estadísticas convencionales de mortalidad y hospitalización. La pobreza no sólo

puede medirse por el ingreso; la satisfacción en el trabajo probablemente no está muy relacionada con los ingresos o las horas de trabajo. Habrá que mostrar considerable imaginación antes de que pueden crearse buenas medidas de desempeño para servicios como asesoramiento y atención psiquiátricos.

Para la creación de medidas de desempeño en el área de la acción social se pueden sugerir dos reglas generales. La primera: *deberán evitarse las medidas únicas de desempeño del servicio social.* Siempre provocarán distorsión, embotamiento y engaño para "vencer al sistema" Y otros resultados indeseables. No es posible juzgar las escuelas sólo por las calificaciones de lectura o de matemáticas o por inscripciones en universidades o tasas de retención. No es posible juzgar los sistemas del servicio de salud simple y exclusivamente por el número de pacientes tratados o por el número de pacientes curados y ni siquiera por el número de problemas de salud evitados. Los programas de preparación de la mano de obra no sólo se pueden juzgar por la consecución o la retención de empleos o los niveles salariales. Juzgar a las escuelas por las calificaciones de lectura significaría descuidar otras capacidades y otras dimensiones del desarrollo de los niños; juzgar un centro de salud por el número de pacientes tratados favorecería la medicina al estilo de "línea de ensamble"; juzgar un programa de mano de obra por las colocaciones en empleos conduciría a hacer colocaciones apresuradas de su personal en empleos de bajo salario o inapropiados para ellos.

Se necesitan medidas múltiples que reflejen objetivos múltiples y eviten una deformación del desempeño. Podemos imaginar escuelas que creen y den publicidad a toda una variedad de medidas de capacidades, conocimientos y satisfacción de los estudiantes, algunas inmediatas y algunas basadas en un seguimiento a largo plazo. Podemos imaginar programas de salud que elaboren toda una variedad de medidas de la situación de salud y satisfacción de los pacientes, también con diversas etapas. Podemos imaginar programas de mano de obra que creen toda una variedad de medidas de las habilidades adquiridas y el éxito ulterior en los empleos.

Para ciertos propósitos bastarían las medidas sin ningunas condiciones. Por ejemplo, en un sistema de vales para la educación, simplemente podría ponerse a disposición del público cierta variedad de medidas del desempeño para cada escuela y permitir que padres y alumnos eligieran entre ellas de acuerdo con su propio sistema de medidas. Por otra parte,

en un programa federal de concesiones destinado a favorecer una preparación eficiente del personal, sería necesario asignar valores a las diversas medidas de éxito que se estuvieran empleando. Si se combinaran varias, los valores no importarían tanto mientras no se permitiese que una medida dominara o distorsionara el sistema de recompensas.

En segundo lugar, *las medidas de desempeño deben reflejar la dificultad del problema.* Si se recompensan los niveles absolutos de desempeño, entonces las escuelas escogerán a los estudiantes más brillantes, y en los programas de preparación sólo se admitirá a los trabajadores que sean más fáciles de colocar en empleos, y los centros de salud rechazarán o descuidarán a los enfermos terminales. Para evitar estas deformaciones, la eficiencia del servicio civil siempre deberá medirse en relación con la dificultad de la tarea. Por regla general, las medidas de cambio son mejores que las medidas de nivel absoluto, pero ni siquiera este enfoque podría resolver el problema. Sería más fácil provocar cambios significativos en el desempeño de los niños brillantes que en el de los niños atrasados, o mejorar la condición sanitaria de ciertas clases de pacientes. En esta situación, el éxito de una actividad de acción social sólo puede medirse en relación con el éxito de otras actividades con el mismo tipo de estudiante o paciente o miembro preparado. Será necesario un periodo considerable para recabar experiencia y delinear el desempeño superior e inferior al promedio, con tipos particulares de problemas.

Nada de esto parece fácil de realizar. Y no lo es. Sin embargo, no es probable que logremos mejores servicios sociales (o, en realidad, saber si los tenemos) hasta que hayamos hecho un esfuerzo sostenido por crear las medidas de desempeño apropiadas para juzgar y recompensar la eficiencia. Los actuales esfuerzos por publicar las calificaciones o las tasas de mortalidad infantil en nombre de la "evaluación" o la "responsabilidad" sólo son los primeros pasos, vacilantes, en el largo camino hacia mejores servicios sociales.

Desde luego, las medidas de desempeño para los servicios sociales no son un fin en sí mismas, sino requisitos para intentar encontrar medios más eficientes de prestar servicios sociales y a la vez para crear incentivos que favorezcan su uso. Pero todas las estrategias para encontrar mejores métodos, que hemos analizado en estas páginas, especialmente la experimentación social, dependerán, para tener éxito, de mejorar las medidas de desempeño. Y lo mismo puede decirse de todos los modelos para mejores incentivos. Dicho en términos más sencillos: para mejorar las cosas debemos tener un modo de distinguir lo mejor de lo peor.

XXXIV. LAIMPLANTACIÓN*

JEFFREY L. PRESSMAN
y AARON WILDAVSKY

PREFACIO

A finales de 1968, la aparición de un libro con un título llamativo, *Oakland's Notfor Buming,* hizo que prestáramos atención al esfuerzo por dar empleos realizado por la Administración de Desarrollo Económico (EDA)** de Oakland. Escrito por uno de los protagonistas de la aventura de la EDA en esa ciudad,[1] la obra afirmaba que Oakland acababa de salvarse de los disturbios y la destrucción gracias a la inyección de 23 millones de dólares aportados por los fondos federales. Como la misma creó empleos para las minorías -con lo cual enviaba un rayo de esperanza a una nación en dificultades-, el programa de la EDA fue propuesto como modelo digno de emulación. Dado que muchos miembros del Proyecto de Oakland no tenían conciencia de que la ciudad se hubiese salvado del desastre, hicimos indagaciones sobre la situación del programa y descubrimos que en 1969, tres años después de comenzado, se habían gastado en realidad cerca de 3 millones de dólares. Sea como fuere, transcurrirían otros veinte años antes de que esta operación de urgencia hubiera gastado el dinero y creara empleos que evitaron que las personas generaran disturbios (o al menos no participaran en ellos). Parte de los 3 millones había sido para que la ciudad construyera el puente de Hegenberger hacia el coliseo (que, de algún modo, creíamos que se habría construido de todas maneras), y el resto se había gastado en honorarios para los arquitectos. Por un momento nos permitimos

* *Implementation,* de J. L. Pressman y A. Wildavsky, pp. xí-xvií,

** Economic Development Administration. [N. del T.]

1 Amory Bradford, *Oakland's Not for Buming,* Nueva York, McKay, 1968.

moderadas fantasías en que aparecían los arquitectos locales a punto de derrocar al Concejo de la Ciudad de Oakland en un discreto golpe de estado, sólo para ser comprados en el último minuto con fondos de la EDA. Pero una nueva investigación sugirió que no había blancos fáciles ni villanos inconfundibles. La aplicación del programa de la EDA era simplemente más difícil de lo que ninguno de nosotros hubiese pensado.

Este libro comienza por el final: nos centraremos precisamente en esa parte de un programa público y luego nos dedicaremos al establecimiento inicial de objetivos, el logro de acuerdos y la asignación de fondos. El Congreso establece una nueva dependencia, llamada Administración de Desarrollo Económico (EDA). La EDA decide ir a las ciudades con el propósito de ofrecer nuevos empleos permanentes a las minorías por medio del desarrollo económico. Se escoge a Oakland como experimento para mostrar cómo las obras públicas y los préstamos para construcción pueden incentivar a los patronos a contratar miembros de las minorías. El Congreso aporta los fondos necesarios, obtiene la aprobación de funcionarios y patrones de la ciudad, y se anuncia el programa al público con las fanfarrias habituales. Años después, la construcción sólo se ha completado parcialmente, los préstamos a las empresas se han agotado y los resultados en materia de empleo para las minorías son escasos y decepcionantes. ¿Por qué?

Algunos programas fracasan por falta de acuerdo político. Otros languidecen por falta de fondos. Otros mueren porque no se logra acuerdo inicial entre los funcionarios locales o entre las empresas privadas. Todas estas condiciones se habían satisfecho en el programa de empleo de la EDA en Oakland, pero el programa no se pudo aplicar a tiempo para obtener los resultados deseados.

En nuestro estudio sobre la implantación, elegimos deliberadamente material de casos en que se excluyeron ciertos elementos dramáticos que, en lo esencial, se explican por sí mismos. No hubo gran conflicto. Todos estuvieron de acuerdo. Sólo hubo un mínimo de publicidad. La cuestión no era de abrumadora importancia política. Los fondos necesarios estuvieron disponibles en el momento oportuno. Los males que plagaron al programa de la EDA en Oakland fueron de carácter prosaico y cotidiano. Fue necesario mantener los acuerdos después de alcanzados. Fue preciso lograr numerosas aprobaciones y aclaraciones de toda una variedad de participantes. No reconocer que estas circunstancias

(perfectamente ordinarias) presentaban serios obstáculos para la aplicación es algo que inhibe todo aprendizaje. Si siempre buscamos circunstancias insólitas y hechos dramáticos, no podremos apreciar lo difícil que es lograr que lo ordinario ocurra.

Hoy, la gente parece creer que la implantación debe de ser fácil; por tanto, se molesta cuando lo esperado no ocurre, o resulta mal. Consideraríamos que nuestro esfuerzo ha obtenido el éxito si más personas empezaran a aceptar que la implantación aun en las mejores circunstancias, es muy difícil. Esas personas, pues, quedarían gratamente sorprendidas cuando aunque fuera pocas cosas buenas llegarán a cumplirse.

En años recientes, la implantación se ha discutido mucho, pero rara vez se ha estudiado. Presidentes y consejeros, secretarios de departamentos y sus subordinados, funcionarios locales y grupos comunitarios se quejan de que las buenas ideas se disipan en el proceso de ejecución. Sin embargo, con excepción de un excelente libro de Martha Derthick.? no hemos podido localizar ningún análisis profundo de la implantación.' Las quejas no constituyen verdaderos esfuerzos por resolver el problema.

Desde un punto de vista ideal, no cabe duda de que un enfoque comparativo a los problemas de la implantación sería preferible al que hemos adoptado. Pero lo que se sabe sobre el tema no es suficiente para desarrollar categorías apropiadas, y no hay una bibliografía anterior a la cual recurrir. No afirmamos que hayamos hecho un análisis totalizador de la implantación. No estamos seguros de saber cuáles son todos los problemas, y mucho menos de haberles encontrado solución. Pero hay que dar los primeros pasos en alguna parte, y esperamos que eso sea lo que hayamos hecho.

Para nosotros, implantación significa justamente lo que los diccionarios de Webster y Roget dicen que ella hace: efectuar, realizar, completar,

2 Martha Derthick, *News Toums In-Toum,* Washington, D. C, Urban Institute, 1972.

3 La espléndida descripción de la Ley de Educación Elemental y Secundaria, que hicieron Stephen Bailey y Edith Mosher muestra una aguda sensibilidad hacia los problemas de la implantación. Pero su propósito no es analizarla como fenómeno distinto. Véase su *ESEA: The Office of Edllcation Administers a Law,* Syracuse, Syracuse University Press, 1968. Jerome T. Murphy, "Tittle 1 of ESEA: The Politics of Implementing Federal Education Before", *Haroard Educational Review* 41, 1971, pp. 35-63, si se enfrenta directamente a la cuestión de la aplicación. Aunque este articulo no contiene un análisis tan detallado como el del estúdío de Derthick, el autor si ofrece varias observaciones agudas sobre el problema.

producir. Pero, ¿qué es lo que se implanta? Naturalmente, políticas. Debe existir algo previamente para que pueda ser implantado, de otra forma no habría nada que hacer avanzar en el proceso de implantación. Un verbo como "implantar" debe tener un complemento como "políticas". Pero éstas normalmente contienen a la vez las metas y los medios para alcanzarlas. Entonces, ¿cómo distinguirnos las políticas de su implantación?

En el habla cotidiana, empleamos de varias maneras, sorprendentemente distintas el término políticas (al referirnos a decisiones). A veces "políticas" significa una declaración de intenciones: nuestra política consiste en aumentar el empleo entre las minorías. Aquí es una declaración general de metas y objetivos. Nada se dice de lo que se puede hacer ni si algo tiene que hacerse o se ha hecho para cumplir ese propósito. Otras veces nos referimos a las "políticas" corno equivalentes de una conducta real: nuestra política consiste.en contratar a miembros de minorías que en realidad contratarnos. En ese sentido, "políticas" significa la meta y su alcance. Estos dos significados excluyen la posibilidad de estudiar la "implantación". Cuando la política queda corno un objetivo abstracto, sin actores específicos ni las acciones que deben realizar para alcanzar el resultado deseado, no hay implantación que estudiar. Cuando la declaración de los objetivos incluye su alcance, su implantación es innecesaria.

No podernos trabajar con una definición de política que excluya toda implantación ni con otra que incluya toda implantación. Tiene que haber un punto de partida. Si no se inicia ninguna acción, no puede haber implantación. Y también debe haber un punto final. La implantación no puede lograrse ni fracasar sin una meta contra la cual juzgarla.

Convengamos en hablar de políticas como de una hipótesis que contiene las condiciones iniciales y las consecuencias previstas. Si se hace X en el tiempo t_1, entonces Y resultará en el tiempo t_2. Si el gobierno federal, por medio de la EDA, ofrece 23 millones de dólares en préstamos y subsidios a las empresas de Oakland y si estas empresas convienen en contratar a miembros de minorías después de gastar el dinero, entonces se edificarán instalaciones que conduzcan a la creación de nuevos empleos para las minorías. Aquí, la implantación constituiría la capacidad de lograr las consecuencias previstas, una vez satisfechas las condiciones iniciales.

La implantación no se refiere a la creación de las condiciones iniciales.

Hay que aprobar leyes y comprometer fondos antes de que ella tenga lugar para lograr el resultado previsto. De manera similar, será necesario alcanzar acuerdos con las empresas locales antes que hacer intentos por ponerlas en práctica. Después de todo, el mundo está lleno de propuestas políticas que fracasan. No es posible terminar 10 que no se ha empezado. Y la falta de aplicación no debe referirse a la incapacidad de entrar en acción, sino a la de seguir adelante.

Para subrayar la existencia real de las condiciones iniciales, debemos distinguir un programa de una política. Aquél consiste en una acción gubernamental iniciada para llegar a objetivos cuyo alcance es problemático. Existe cuando se han satisfecho las condiciones iniciales: la etapa de "si..." de la hipótesis política. La palabra "programa" significa la conversión de una hipótesis en una acción gubernamental. Las premisas iniciales de la hipótesis ya se han autorizado. Y al grado en que ocurren las consecuencias previstas (la etapa de "entonces...") lo llamaremos implantación. Ésta puede considerarse como un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones tendientes a alcanzarlas.

Considerado en conjunto, un programa puede concebirse corno un sistema en que cada elemento depende de otro. Si no se aporta dinero, no se pueden construir instalaciones, no pueden fluir de ellas nuevos empleos y no se puede contratar personal de minorías para ocuparlos. Por consiguiente, se debe reparar toda descompostura en una etapa antes de que se pueda pasar a la siguiente. Sin embargo, las etapas están relacionadas de atrás hacia adelante, así corno de adelante hacia atrás. No ponerse de acuerdo sobre los procedimientos para contratar a minorías puede llevar al gobierno a retener los fondos, con 10 cual detiene la construcción. Y entonces, la implantación del programa se convierte en una red descosida.

Las políticas suponen teorías. Al margen de que sean declaradas de manera explícita o no, apuntan hacia una cadena de causación entre las condiciones iniciales y las consecuencias futuras. Si X, entonces Y. Las políticas se vuelven programas cuando, por acción de la autoridad, se crean las condiciones iniciales. Ahora existe X. Los programas dan capacidad operativa a las teorías al forjar el primer eslabón de la cadena causal que conecta las acciones con los objetivos. Dada X, actuamos para obtener Y. Entonces, la implantación es la capacidad de forjar eslabones ulteriores en la cadena causal, para obtener los resultados deseados. Una vez comprometidos los fondos y logrados los acuerdos locales, la tarea

consistirá en construir instalaciones para crear nuevos empleos, de modo que se pueda contratar a miembros de las minorías.

Simplificamos más aún. Nuestra definición funcional de implantación servirá como boceto de las primeras etapas del programa, pero el paso del tiempo desorganiza los esfuerzos por mantener distinciones claras. Al cambiar las circunstancias se alteran las metas, y las condiciones iniciales están sujetas a deslizamientos. En medio de la acción, empieza a desgastarse la distinción entre las condiciones iniciales y la cadena posterior de causalidad. Una vez encaminado un programa, sus implantadores se vuelven responsables tanto de las condiciones iniciales corno de los objetivos hacia los que, supuestamente, aquéllas conducen,"

Cuanto más larga sea la cadena de causalidad, más numerosas serán las relaciones recíprocas entre los eslabones y más compleja se volverá la implantación. Los cuatro primeros capítulos ilustran el desplazamiento: de la simplicidad a la complejidad. El lector interesado en la implantación debe estar consciente, por tanto, de los pasos necesarios para formar cada eslabón de la cadena. ¿Quién tiene que actuar para comenzar la implantación? ¿Qué consentimiento se requirió para con-

4 Después de muchas discusiones, hemos llegado a comprender por qué, al parecer, nadie más ha intentado distinguir la política de su implantación. Una persona dice que le gusta creer en la implantación como en los problemas que surgen cuando se fijan metas en altos niveles de la organización pero no se realizan por causa de la resistencia o deformación del desempeño en niveles ínferiores. No podemos obligar a nadie a aceptar nuestra elección de palabras o conceptos, pero sí creemos que tiene más sentido concebir una *organización* en sentido amplio, de modo que abarque aquellos cuya cooperación es necesaria para llevar al cabo un programa. Nos parece extraño decir que un programa se implanta simplemente porque los participantes del nivel inferior en la organización patrocinadora han intentado llevarlo adelante, a pesar de que no se reciba un apoyo esencial de otros. El apoyo a un programa dentro de una organización no es más que una etapa de la implantación tal como la entendemos.

Otra persona afirma que la política y su implantación no son distinguibles. La política incluye los efectos intentados; es decir, la política incluye su implantación. Así, una política no es real hasta que no han ocurrido los cambios intentados. Una vez más, no queremos privar a otros del vocabularío con que se sienten cómodos, pero sí creemos que esta elección de palabras confunde, en lugar de aclarar. Si la política incluye su propia implantación, entonces por simple definición no es posible investigar la implantación de una política. Suponemos que lo importante es que hay diferencias entre derivar metas u objetivos, elaborar una teoría sobre el modo de alcanzarlos, encarnar esa teoría en la acción gubernamental y aplicarla tal como se intentaba. Creemos que [el diccionario] Webster está de nuestra parte, si alguien traslada su vocabulario a nuestras preocupaciones, será bienvenido.

tinuarla? ¿Cuántos participantes hubo? ¿Cuánto tiempo necesitaron para actuar? Cada vez que hay que registrar un acto de acuerdo para que el programa continúe, tiene lugar lo que denonimanos un punto de decisión. Cada vez que se pide a un participante, por separado, que dé su consentimiento, tiene lugar lo que llamamos una autorización. La suma del número de autorizaciones necesarias comprendidas en los puntos de decisión a lo largo de la historia del programa dará al lector una idea de la tarea que se precisa para asegurar la implantación. Nos ocuparemos de esto en el capítulo v.

Cuando los objetivos no se alcanzan, una explicación consiste en afirmar que la implantación fue defectuosa. Las actividades que deberían haberse cumplido no se realizaron o fueron objeto de demoras excesivas. Otra explicación apropiada puede ser que se fijaron aspiraciones demasiado altas. En lugar de preguntar por qué fue deficiente el proceso de implantación, preguntamos por qué se esperaba demasiado de él. Por tanto, el estudio del proceso de implantación incluye la fijación de metas (de políticas, de acuerdo con el significado anterior) hacia las cuales se dirigía la implantación. Al prestar atención a la posición estructural de quienes ponen las metas -altos funcionarios federales, que quieren grandes realizaciones con pocos recursos y en poco tiempo- y de quienes deben hacerlas cumplir -burócratas de carrera y participantes locales, caracterizados por grandes necesidades y poca cohesión-, en el capítulo VI, trataremos de descubrir las causas de la adopción de metas que resultarán muy difíciles de alcanzar.

La posibilidad de una falta de correspondencia entre medios y fines pone en entredicho la adecuación del diseño original de la política. Tal vez la implantación fue buena, pero la teoría en que se basaba fue mala. ¿Habría podido un conjunto diferente de condiciones iniciales lograr los resultados anticipados? Para explorar esta posibilidad terminaremos el libro con un análisis de la teoría económica subyacente en la teoría de la EDA en Oakland. Quizá, como sugerimos en el capítulo VII, habría sido mejor subsidiar directamente los salarios de las empresas privadas con el fin de aumentar el empleo, en lugar de emplear el método más indirecto de aportar préstamos y subsidios para construir instalaciones y crear en ellas empleos para los cuales se contrataría a miembros de las minorías.

El estudio de la implantación exige comprender que la secuencia aparentemente sencilla de acontecimientos depende de complejas cade-

nas de interacción recíproca. Por tanto, cada parte de la cadena debe construirse teniendo las otras a la vista. Resulta fatal separar el diseño de la política de su implantación. No es mejor que una implantación insensata y sin sentido de dirección. Aunque podamos aislar la política y su implantación en discusiones separadas, el propósito de nuestro análisis es ponerlas en correspondencia mutua más directa.

XXXV. WATERGATE: LAS CONSECUENCIAS PARA UN GOBIERNO RESPONSABLE*

FREDERICK C. MOSHER y otros

OJEADA GENERAL

Quienes intervienen prácticamente en el campo de la administración pública, y quienes lo estudian, han mostrado un interés extraordinario en la calidad de las instituciones de gobierno. Comparten con todos los ciudadanos el interés en que se logren y mantengan la competencia y la confiabilidad de los gobiernos. Pero, más allá de ello, quienes más han comprometido sus vidas con el servicio público -los asesores sobre política pública, los practicantes que han jurado cumplir fielmente las leyes y los maestros de los administradores actuales y futuros- sienten una obligación especial de conservar los valores que durante tanto tiempo han contribuido a mantener un orden social eficaz y progresista. Estas personas aprecian particularmente la absoluta necesidad de integridad de los dirigentes de cada rama del gobierno (legislativa, ejecutiva y judicial). Sin esa integridad, el gobierno no podría conquistar y retener la confianza del pueblo al que sirve.

Por esas razones, este panel de la Academia Nacional de Administración Pública se siente agradecido, y a la vez desafiado, por la invitación de los jefes del Comité Selecto del Senado sobre Actividades de Campaña Presidencial, a presentar su opinión sobre los asuntos surgidos en las audiencias del Comité. Las revelaciones, inmediata o remotamente asociadas al término general "Watergate", han tenido repercusiones demoledoras sobre el gobierno de los Estados Unidos en todos los niveles. Han contribuido grandemente a que la ciudadanía desarrollara y expresara una desilusión creciente, cinismo y hasta desprecio por el gobierno y los políticos en general. Pero también hay una faceta potencialmente

* Frederick C. Mosher y otros, *Watergate: Implicatlons Jor Responsible Gooemmeni*, Washington, D. C., National Academy of Public Administration, 1974.

favorable. Las dimensiones mismas de los escándalos hasta aquí revelados nos dan oportunidad de replantear y modificar, no sólo el proceso electoral, sino también otras prácticas e instituciones relacionadas con él.

Algunas de las semillas que crecieron hasta ser Watergate fueron plantadas, indudablemente, hace muchos años y por muchos gobiernos. Pero su desarrollo en prácticas seriamente dañinas para nuestra forma democrática de gobierno exige una sobria reevaluación de nuestros sistemas políticos y administrativos, y la aplicación de remedios apropiados.

Este informe no aspira a identificar los delitos ni a los culpables individuales. Es más bien un esfuerzo por identificar las fuentes y trampas subyacentes, y por sugerir cambios en el gobierno y la administración de los Estados Unidos que ayuden a reducir la probabilidad de futuros Watergates y mejoren a largo plazo la eficiencia y credibilidad del gobierno democrático.

¿Aberración, extensión o culminación?

Las diversas desviaciones de conducta que el pueblo suele asociar al nombre de Watergate, ¿deben considerarse como acontecimientos únicos, resultantes de una combinación particular de circunstancias y personas, sobre todo en las más altas esferas, en una organización política y en la administración? ¿Fueron algo único en la historia de los Estados Unidos, sin probabilidades de repetirse en el futuro?

¿O fue Watergate simplemente una extensión de tendencias de la política y el gobierno de los Estados Unidos que han estado actuando de manera subterránea por mucho tiempo, y que -si no se detienen o revierten deliberadamente- puede esperarse que continúen, y aun empeoren en el futuro? En un nivel más profundo, ¿constituye un reflejo de hechos y un deterioro de la urdimbre misma de la sociedad estadunidense, en lo social, económico, moral y tecnológico?

O, por último, ¿fue Watergate como un choque cataclísmico, un remate de las corrientes y fuerzas antes aludidas, de las cuales la sociedad y el gobierno acaso no se recuperen sin una gran intervención quirúrgica?

Este panel piensa que Watergate permite las tres interpretaciones. Sin duda fue una aberración, por haber sido resultado de llevar a puestos

de enorme poder a un grupo de personas que compartían ciertas características de lealtad personal e ideológica y de inexperiencia en las responsabilidades sociales. Sin duda, no se repetirá pronto -no necesariamente porque no vuelva a reunirse un grupo similar de personas, sino por las desastrosas consecuencias para muchos de quienes participaron, en lo individual, y para el gobierno en general-o Sin duda, no es el primer escándalo que mancha la vida política de los Estados Unidos. Ya hemos tenido el Credit Mobilier, el Teapot Dome, la corrupción política de los programas de alivio a los pobres durante el decenio de 1930 y la malversación de Ingresos Internos a comienzos del de 1950, aunque ninguno de estos casos tuvo el efecto general y demoledor de Watergate.

Por otra parte, podemos observar que la mayoría de los perpetradores y directores de los delitos de este último eran personas con reputación de honradez y rectitud, antes de ingresar en la campaña política y/o la administración. Pocos o ninguno habían tenido antecedentes de actividades no éticas o deshonrosas, ya no digamos delictivas. Esto parece sugerir que Watergate fue producto de un *sistema,* que formó y guió la conducta de sus participantes. (Sistema, como lo entendemos aquí, es básicamente el producto de corrientes y fuerzas del pasado.)

Nixon -así como otros miembros de su gobierno- defendió algunas de sus acciones y de las de su grupo, alegando que sus predecesores en altos cargos habían hecho lo mismo. Con independencia de la validez de este alegato como argumento defensivo, es absolutamente cierto que muchas de las acciones que deploramos en este informe yen todas partes tienen precedentes en gobiernos anteriores, de uno y otro partido. De hecho, las pruebas parecen indicar que la mayor parte de esas prácticas fueron creciendo gradual o esporádicamente en décadas pasadas. Incluyen, por ejemplo: 1) el uso de facultades y recursos gubernamentales en favor de amigos y contra adversarios (enemigos); 2) politización de los servicios de carrera; 3) el espionaje político a ciudadanos estadunidenses; 4) el secreto excesivo, habitualmente por motivos de seguridad nacional, fuesen o no justificables; 5) el empleo de personal y recursos del gobierno con propósitos partidistas, incluso campañas políticas; 6) la petición de contribuciones políticas a intereses privados, con garantías implícitas o explícitas de apoyo o de favor, o ausencia de disfavor; y 7) los "trucos sucios".

Algunos han sostenido que Watergate fue una consecuencia lógica, si no inevitable, de tendencias en los sistemas más generales de nuestra

sociedad. De este modo, leernos y oírnos decir que sus antecedentes incluyen, entre otras muchas cosas: la relajación de la unidad familiar y, con ella, del sentido de responsabilidad para con otros; la decadencia de la moral personal y, por tanto, social, y de la influencia de las iglesias; la creciente interdependencia de elementos importantes de la sociedad y la economía, y del gobierno en relación con ambas; el creciente poder del gobierno nacional; las interrelaciones cada vez mayores del gobierno nacional con otros gobiernos del mundo; la prevalencia cada vez mayor de enormes burocracias en las esferas pública y privada, en que la persona se siente sumergida; y el creciente dominio de la tecnología.

Sería imposible y a la vez impropio, que este panel analizara esas tendencias, supuestamente negativas, en el espacio y el tiempo que se le han autorizado. Sin embargo, sus miembros están de acuerdo en que fuerzas corno esas acaso hayan contribuido a Watergate. Pero también creen que el gobierno, en particular el nacional, ha sido en el pasado y deberá ser en el futuro bastante fuerte, benéfico y flexible para que pueda influir sobre estas fuerzas, en beneficio del pueblo estadunidense. La conducta ética y eficiente del gobierno debe aportar el modelo y el liderazgo a la sociedad estadunidense.

Así, Watergate es una aberración y a la vez una extensión de tendencias anteriores. También puede ser culminación de algunas de estas tendencias, sino de todas. Corno ya se dijo antes, las revelaciones de los doce meses de 1973 debieran, por sí solas, disuadir a posibles futuros perpetradores de al menos los más flagrantes de tales delitos. Sin duda, ellas han alertado al pueblo estadunidense y a sus representantes electos del peligro de futuros Watergates, e iniciado una búsqueda de medios jurídicos y de otra índole para impedirlos o reducirlos al mínimo. Muchas reformas básicas del gobierno de los Estados Unidos, incluso de la Constitución, fueron causadas por notorios fracasos, escándalos, tragedias o desastres.

Las revelaciones de Watergate ya han provocado enorme preocupación y muchos discursos acerca de los medios de reforma política y gubernamental. Y hay razón para creer que el Congreso y el pueblo al que representa son más receptivos a los cambios básicos de lo que habían sido en mucho tiempo. Los "horrores" que se han estado exponiendo tienen un lado potencialmente positivo. Ofrecen una oportunidad para emprender acciones correctivas, muchas de las cuales debieron adoptarse hace mucho tiempo. Si se aprovecha la oportunidad, Watergate

será más que una extensión de tendencias de largo plazo; será en realidad una culminación y un parteaguas.

El clima de Watergate

Algunos de los testigos ante el Comité Selecto hablaron del "clima" único y, al parecer, extremadamente desagradable que reinaba en los más altos niveles de la administración y en el Comité para reelegir al presidente durante el periodo de Watergate y desde antes. En palabras de [ohn Dean, Watergate fue "resultado inevitable de un clima de excesiva preocupación por el impacto político de las manifestaciones, excesiva preocupación por las filtraciones e insaciable apetito de información política, todo ello aunado a un personal, en la Casa Blanca, incapaz de delegar responsabilidades, y sin ningún respeto a la ley".

Por conveniencia, el ambiente de Watergate puede verse desde dos perspectivas: la política y la administrativa, aun cuando la interrelación directa de las dos fue uno de sus rasgos centrales y más siniestros. La principal motivación oculta tras las actividades políticas y administrativas parece haber sido el *poder* presidencial, su aumento, su aprovechamiento y continuación. Tal vez algunos miembros del entorno presidencial buscaran el poder por el poder mismo, pero parece justo concluir que en su mayor parte trataban de imponer al gobierno las opiniones ideológicas del presidente. Paradójicamente, una parte de esa ideología, tal como fue expuesta, constitía en limitar las facultades del gobierno nacional; devolver más poderes al pueblo y sus representantes elegidos en los niveles estatales y locales. El afán de poder en el cargo presidencial es una conducta perfectamente esperable, normal y apropiada de las presidencias, sobre todo en nuestro siglo; pero con límites y frenos, muchos de los cuales están explícitos en la Constitución, y siempre sujeto a la obligación de rendir cuentas.

El ambiente político en los meses y, en menor grado, años anteriores a la elección de 1972, parece haberse caracterizado por un obsesivo afán de reelección de parte del presidente. Esto parece haber coloreado o intentado colorear los planes, decisiones y conducta del gobierno durante ese periodo, aun en esferas de actividad que se creía eran políticamente neutrales: la administración de las leyes de ingresos, las acusaciones antimonopólicas, la asignación de subsidios y contratos, la

investigación de nombramientos y ascensos en el servicio público de carrera, y muchos otros.

Sincronizado por la Casa Blanca y su apéndice inmediato, el Comité por la Reelección del Presidente, el programa fue dirigido básica, si no exclusivamente, a la reelección del presidente y no a la victoria de su partido o de otros de sus candidatos en la misma elección general. Es evidente que el afán de la reelección era tan abrumador que pasó por encima de muchas otras consideraciones, incluyendo el interés público y las limitaciones éticas y jurídicas normales.

El presidente, al explicar.la conducta de sus subordinados, los describió como"gente cuyo celo superó a su juicio y que acaso haya hecho mal en una causa que consideraba profundamente justa". Pero algunas de esas personas cuya conducta el presidente describió con tanta benevolencia, se apresuraron a reconocer después que, en su cerebro y en su conciencia, la exigencia de la reelección era tan abrumadora que justificó acciones reconocidamente delictivas. [ohn Mitchell, en su testimonio ante el Comité Selecto, puso en claro que, en su opinión, la reelección de Nixon era más importante que su obligación de decir al presidente que quienes lo rodeaban habían cometido perjurio y otros delitos, aun cuando no pudo encontrar una base constitucional para llegar a semejante conclusión.

El medio político, antes y después de la campaña de 1972, coincidía por completo con el de la propia campaña. El gobierno se encontraba sitiado por sus críticos, algunos de los cuales parecían amenazas no sólo para él, sino también para la seguridad de la nación. Se hicieron propuestas administrativas, cuyo costo potencial excedía tanto a sus beneficios potenciales (aun desde el punto de vista estrictamente político) que después se les consideraría estúpidas y hasta absurdas. La Casa Blanca se convirtió en puesto de mando presidencial para dirigir casi una guerra contra aquéllos a quienes consideraba"enemigos".

Después del "mandato" de la elección de 1972, el gobierno procedió a purgar a altos funcionarios de muchas dependencias ejecutivas, considerados partidarios vacilantes o tibios de las opiniones e ideología del presidente. De acuerdo con los nombramientos políticos de más alto nivel, la transición entre el primero y el segundo periodos de Nixon fue tan extrema como casi todas las transiciones cuando son de un partido al otro. Muchos republicanos experimentados que ocupaban puestos clave fueron remplazados por otros, generalmente más jóvenes, en cuya

lealtad personal e ideología el gobierno tenía presumiblemente mayor confianza o que no estaban comprometidos por razones de lealtad con la dependencia que los había nombrado ni con sus clientelas asociadas. De esta y de otras formas, el gobierno decidió aplicar y llevar adelante su "mandato" electoral, desde antes de la toma de posesión de 1973.

El ambiente administrativo era, hasta cierto punto, producto del clima político: se hicieron enérgicos esfuerzos por lograr que la maquinaria administrativa se aplicara a fines políticos, y surgieron crecientes amargura y exasperación por supuestos impedimentos burocráticos. En parte, fue como otro paso en la evolución de una presidencia fuerte -acontecimiento que había comenzado generaciones antes, y que los estudiosos del gobierno de los Estados Unidos en general han aprobado, al menos desde el informe del Comité Presidencial sobre Administración (Informe Brown1ow), presentado en 1937.

Tomados en lo individual, casi todos de los cambios que el gobierno instituyó o intentó instituir eran congruentes con las buenas prácticas administrativas; en realidad, muchos jefes de la administración pública habían recomendado algunos de ellos desde antes, y los apoyaron específicamente después de ser propuestos por el presidente. Incluían:

* formación de regiones con sedes y límites comunes para abarcar muchas de las dependencias y actividades de campo internas;
* establecimiento de concejos regionales, para lograr una mejor coordinación de las actividades federales entre regiones y áreas;
* delegación de poderes federales de Washington al campo;
* subsidios incondicionales a gobiernos estatales y locales (llamados participación general de ingresos);
* categorías más vastas y menos condiciones a los subsidios funcionales a los gobiernos estatales y locales (llamados participación especial de ingresos);
* formación de un Concejo Doméstico que fuera paralelo, en asuntos domésticos, al Concejo de Seguridad Nacional en asuntos extranjeros;
* fortalecimiento del papel administrativo de la Oficina de Presupuesto (que se convirtió ervía Oficina de Administración y Presupuesto), invistiendo con todos sus poderes al presidente;
* consolidación de las actividades de casi todos los departamentos domésticos en cuatro "superdepartamentos", organizados racionalmente por áreas de competencia;

* formación de un "servicio ejecutivo federal", que abarcara todos los empleados de supergrado, cuyas calificaciones serían aprobadas y cuyas asignaciones y salarios serían flexibles de acuerdo con las necesidades administrativas;
* estímulo de las prácticas administrativas relacionadas con el término "administración por objetivos";
* colocación de las actividades postales en una corporación cuasigubernamental, sacando del Gabinete al Jefe General de Correos; y
* colocación por encima de las burocracias especializadas, profesionalizadas y "provincianas" de generalistas, con una perspectiva más amplia.

Pero estas acciones y propuestas, en su mayoría constructivas, estuvieron acompañadas por un buen número de otras acciones que los estudiosos de gobierno, aun los más comprometidos con la energía e influencia presidenciales, encontraron dudosas. Estas incluían:

* usurpación, por la Casa Blanca, de poderes tanto sobre operaciones de políticas y sobre operaciones cotidianas hasta entonces desempeñadas en los departamentos y otras dependencias establecidas;
* enorme crecimiento del personal de la Casa Blanca, acompañado por el establecimiento de una estricta jerarquía en él;
* pasarse por alto a los departamentos y dependencias en áreas de su competencia, primero en asuntos internacionales y de defensa por medio del director de personal del Concejo Nacional de Seguridad, y después por el director de personal del Concejo Doméstico;
* ocultamiento de actividades de la Casa Blanca, por motivos de seguridad nacional o de privilegio ejecutivo;
* negación de mayorías considerables de ambas cámaras del Congreso en cuestiones de política y programas, mediante el uso acelerado de la facultad de veto, y la negativa a conceder fondos;
* interposición de ayudantes de la Casa Blanca entre el presidente y los jefes oficiales de las dependencias ejecutivas. Esos ayudantes fueron nombrados sin confirmación y sin siquiera conocimiento del público; e
* intento abortado de interponer consejeros presidenciales en la Casa Blanca, con un control considerable sobre los departamentos establecidos.

Consideradas aisladamente o por separado, pocas de las acciones o propuestas de las listas anteriores causarían gran alarma. Sin embargo, si todas ellas se hubiesen aplicado, el clima administrativo se habría vuelto realmente tempestuoso. Entonces, el gobierno estadunidense se habría aproximado a una monocracia gobernada desde arriba por medio de un sistema jerárquico estrictamente disciplinado. Se habría vuelto difícil echar la responsabilidad de las decisiones o las acciones a cualquiera que no fuese el de más arriba, que casi siempre era inaccesible y no responsable ante nadie. Como señalaron algunos de los nombrados, el único medio de hacer responsable al presidente después de su elección o de su reelección es el juicio de residencia.

Los aspectos administrativos y políticos del clima gubernamental se fueron entrelazando cada vez más, por lo menos hasta la primavera de 1973. En conjunto, constituyeron una amenaza crucial a muchos de los valores y protecciones que los estadunidenses asocian con un sistema democrático de gobierno, incluyendo:

* el derecho de participar o de ser representados en las decisiones que afectan a los ciudadanos;
* el derecho de igual trato;
* el derecho de estar enterados;
* elecciones libres y limpias; garantía de protección constitucional como las que aparecen en la Primera y Cuarta Enmiendas;
* equilibrio de poderes que se compensan entre sí para impedir la usurpación por un solo poder, como entre las ramas de gobierno, los partidos políticos o sectores de partidos, grupos de interés y secciones geográficas, y
* una conducta ética de los funcionarios públicos, en busca del interés público.

Este panel no se engaña pensando que estos preceptos no se vieran violados ni amenazados antes -mucho antes- del primer gobierno de Nixon. Es posible que muchas de las revelaciones de los dos últimos años fueran repeticíonesde acciones anteriores no reveladas nunca. En realidad, debemos nuestro actual conocimiento a un oscuro y solitario guardia de los departamentos Watergate; al hecho de que cerca de ahí había un auto de policía sin placas; a una pareja de periodistas dinámicos; al Comité Selecto del Senado; a los Fiscales Especiales y a ciertas

"filtraciones" no identificadas que llegaron a la prensa. Los problemas que aquí enfocamos no son de partidismo. Son problemas para todos los partidos, para todos los ciudadanos.

Eenoco: LA ÉTICA Y LOS CARGOS roaucos

Casi todo este informe ha tratado, directa o indirectamente, el tema de la ética en el servicio público. También se concentraron en él las audiencias ante el Comité Selecto del Senado. El poder de investigación del Congreso puede ser un instrumento más eficaz que los procedimientos penales de los tribunales, al exponer y con ello proteger al público de toda conducta antiética de parte de sus funcionarios.

> Lo único que pudo y puede servir al cuerpo político *in extremis* es la carta del Comité Selecto, que lo compromete a investigar la conducta antiética -no sólo ilegal- de la campaña de 1972. Lo antiético no es necesariamente -ni siquiera con frecuencia-lo ilegal, como lo declaró el Congreso al separar uno de otro. Fueron las actividades antiéticas, no las ilegales, de 1972, las que hundieron a este país...[1]

Muchas de las acciones asociadas a Watergate -la irrupción en oficinas, la falsificación de una carta, el lavado de dinero al través de México, etc.- fueron claramente delictivas. Pero en su relación con el interés nacional, cada una en sí misma no fue decisiva. Lo importante fueron las actitudes mentales, los modos de conspirar y las mezquinas metas de quienes las impulsaron. Muchos de estos tipos de asuntos trascienden el alcance del derecho penal.

Desde luego, los funcionarios públicos deben regirse por las mismas leyes que se aplican a los demás ciudadanos. Pero sus obligaciones para con el público en general entrañan un conjunto adicional y más riguroso de normas y restricciones relacionados con el concepto de confianza pública. Muchas prácticas que son permisibles y hasta normales en el sector privado están o deben estar prohibidas en el gobierno: la aceptación de ciertos tipos de regalos, la discusión de nombramientos en ciertas condiciones, la promesa o amenaza de acción gubernamental en

1 Milton Meyer, "From Deliquescence to Survíval-Watergate and Beyond", *Cenier Report*, Center for the Study of Democratic Institutions, febrero de 1974, p. 27.

ciertas circunstancias, el transporte y ocultamiento de grandes cantidades de dinero en efectivo, la retención de información de la que el público debería tener conocimiento y, a la inversa, la filtración o revelación de otros tipos de información que debieran ser privados.

Una de las características de muchos de los implicados en Watergate fue su percepción de las funciones y responsabilidades del gobierno, percepción que, en el mejor de los casos, fue simplista; en el peor, venal y peligrosa. Un gobierno democrático no es un negocio de familia dominado por su patriarca; tampoco es un batallón militar, ni el cuartel general de una campaña política. Es una organización productiva que pertenece a sus miembros; y es la única de esas organizaciones cuyos miembros incluyen a *todos* los ciudadanos que haya dentro de su jurisdicción. Quienes trabajan para el gobierno y reciben de éste un salario son, en última instancia, servidores de toda la ciudadanía, que posee y mantiene al gobierno.

Junto con la interpretación simplista del sentido del término "público" en estos hechos recientes, hubo una evidente falta de comprensión del término "servicio". En una sociedad en que la soberanía supuestamente se encuentra en el pueblo, es indispensable que los funcionarios sean considerados y se consideren a sí mismos servidores, no amos del pueblo. Deben tener y ejercer poderes, pero esos poderes son delegados, habitualmente por periodos temporales.

El Congreso aprobó por mayoría de votos, en 1958, un Código de Ética para el servicio del gobierno, de diez puntos, y sus cláusulas fueron incorporadas después al *Manual de personal federal.* En mayo de 1961, Kennedy emitió la Orden Ejecutiva *10939,* como Guía de Normas Éticas para Funcionarios del Gobierno; la cual se dirigía especialmente a quienes ocuparan puestos de la mayor responsabilidad. Muchas dependencias federales han publicado sus propias normas mínimas de conducta aplicadas a los asuntos específicos de cada dependencia, y casi todas tienen alguna maquinaria como guía y aplicación por medio de asesoramiento legal o de inspectores. Sin embargo, Watergate ocurrió.

El panel ha considerado varios pasos que el gobierno podría dar para fortalecer las normas éticas, en particular de los funcionarios que no son de carrera, y los sugiere para consideración del Comité Selecto. Incluyen:

* mejorar y refinar los códigos y guías de ética en el servicio público;
* incorporar en el juramento del cargo prestado por todos los nuevos

funcionarios y empleados, el Código de Ética y exigir a cada uno, por turnos, que lo lean y certifiquen por escrito que así lo han hecho;

* exigir que quienes han recibido un nombramiento político reciente asistan a breves sesiones sobre la ética del servicio público; esas secciones cubrirían la conducta ética, la responsabilidad, la naturaleza de las limitaciones y equilibrios del gobierno, la importancia de la responsabilidad para con el público, y las relaciones entre los servicios de carrera y no de carrera;
* una Junta de Ética del Servicio Federal, comparable con juntas similares que se han establecido en algunos gobiernos estatales y locales, para implantar las guías generales para todos los empleados e investigar cuestiones de ética particularmente importantes y difíciles que se le presenten;
* nombrar un ombudsman para todo el gobierno, o uno para cada dependencia importante, que considere las quejas de violaciones a la ética en el servicio federal.

La eficacia con que los códigos y mecanismos son aplicables depende ante todo, del escrutinio continuado de las decisiones y acciones de los funcionarios públicos: por sus compañeros en la administración, por las demás ramas del gobierno, por sus asociados profesionales dentro y fuera del gobierno, por los medios de información y por el público en general. A su vez, la validez del escrutinio dependerá de su franqueza yresponsabilidad. Quienes pudieran sufrir la tentación de una conducta no ética por falta de comprensión o de escrúpulos, podrían verse disuadidos considerablemente por amenazas de revelación y escrutinio futuros.

Pero no hay un mecanismo "a prueba de fallas", con el cual se puedan garantizar la ética de los funcionarios y el interés público, y por el cual pueda imponerse una ética a los empleados públicos. A la postre, la garantía de las altas normas de conducta ética dependerá de las personas que aspiren a ocupar cargos públicos y lo logren, y más particularmente del sistema de valores que hayan interiorizado. El panel reitera su petición, hecha en la Introducción de este informe, de que las instituciones educativas de toda la nación, especialmente las escuelas profesionales que aportan una cantidad significativa de funcionarios, pongan mayor atención a la ética del servicio público. Una regla que puede servir de

guía de esa instrucción y de ulteriores decisiones oficiales podría ser la que propuso hace muchos años Thomas Jefferson: "Cada vez que hagáis una cosa, aunque sólo sea conocida por vosotros mismos, preguntaos cómo actuaríais si todo el mundo os estuviese contemplando, y actuad en consecuencia".[2]

2 Thomas Jefferson, en una carta a Peter Carr, enviada desde París, 19 de agosto de 1785.

XXXVI. LA BUROCRACIA REPRESENTATIVA*

SAMUEL KRISLOV

CUANDO este libro comenzó a tomar forma, su tema -la burocracia representativa- era de importancia remota, aunque no insignificante, por lo menos como preocupación general. En meses recientes, ha surgido entre quienes consideran la política pública uno de los temas más enconados y más discutidos. Las cuestiones de las cuotas, del mérito de la "justicia compensatoria" o (como yo sostendré) de los "pasos remediales" han provocado muchos debates caldeados.

En muchas formas, la luz arrojada sobre el tema ha sido desproporcionadamente pequeña. No es difícil encontrar las razones. Ambos bandos sienten que hay una ventaja en la exageración y en las posiciones enérgicamente mantenidas, pero estas técnicas políticas tienden a borrar los matices de la cuestión. Christopher [enks lo expresó en un comentario gratamente franco:

> Para fines analíticos es útil, por tanto, distinguir "igual oportunidad" (es decir, tratar igual a todos), de "oportunidad compensatoria" (es decir, ayudar a los más necesitados). Por desgracia, la claridad conceptual es precisamente lo que los partidarios de la oportunidad compensatoria (incluyéndonos a nosotros mismos) sentimos que no podemos permitimos. "Oportunidad compensatoria" es un tema carente de atractivo político, mientras que "igual oportunidad" aún es capaz de conseguir un apoyo amplio. Por tanto, los partidarios de la oportunidad compensatoria se han sentido obligados a suponer que "igual oportunidad" significa realmente oportunidad compensatoria. No vemos ninguna razón para abandonar este truco de mago, pero también es útil reconocer que tratar a todos por igual no es lo mismo que ayudar a los más necesitados.[1]

* Samuel Krislov, *Representative Bureaucracy* © 1974, pp. 1-6 Y 18-19. Se reproduce con autorización de Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J. Las notas han sido numeradas de nuevo.

1 Christopher [encks, *Ineqltality,* Nueva York, Basic Books, 1972, p. 75.

De manera similar, quienes critican lo que ven como un impulso hacia las cuotas como sistema de selección por toda la sociedad, tienden a argüir presentando ejemplos extremos, como si éstos fueran la norma de todos los días. Al argumento de que na son típicos, tales críticos responden recurriendo al concepto de los "emergentes" de Alfred North Whitehead (lo atípico es lo que está en proceso de volverse general).

Las cuestiones de igualdad, mérito y recompensa ocupan un lugar central en el actual conflicto ideológico. Nos divierte y a la vez nos asombra leer la observación que John Kenneth Galbraith hizo en 1958, según la cual "aunque sigue desempeñando un gran papel ritualista en la sabiduría tradicional de conservadores y liberales, la desigualdad ha dejado de preocupar a los hombres'l.? Precisamente como preocupación ha logrado sobrevivir. Irving Kristol sugirió que el tema de la desigualdad es utilizado por los "intelectuales" de la élite para atacar a la sociedad burguesa; su verdadera intención no es tanto elevar a los pobres cuanto rebajar al hombre de negocios, confirmando así la posición de una contracultura esnobista. Así, nos dice, la crítica aumentará de una manera perenne precisamente mientras la auténtica desigualdad vaya desapareciendo. Con independencia de que Kristol haya descrito con precisión estos motivos o no, es claro que en el núcleo de la unidad ideológica que hoy está caracterizando a la izquierda en la sociedad occidental se encuentra la cuestión de la desigualdad. Para utilizar una analogía gastada, es algo como una religión secular que evoca devoción, sacrificio e intensidad.

El presente estudio trata estos problemas en función de un conjunto de instituciones sociales -la burocracia pública- y en función de una sola pretensión -hacia la representatividad social- que compense las normas de "supuesto mérito" y las normas "relacionadas con la capacidad en el empleo".

Parte de la confusión ha sido causada por la insistencia de sus partidarios en que los problemas puedan definirse claramente en cuestiones como las anteriores. En todo este volumen reconoceremos la complejidad que hay justamente en esos conceptos; complejidad ya notada en *The Negro in Federal Emploumenté* Tal vez sea prudente recapitular y extender aquí ese argumento.

2 [ohn K. Galbraith, *The Affluent Society,* Cambridge, Mass., Houghton Mifflin, 1958, p.82.

3 Samuel Krislov, *The Negro in Federal Employment,* Minneapolís, Mínn., University oí Minnesota Press, 1967.

La falacia fundamental, favorecida por los practicantes de la administración pública y otras administraciones "científicas", es que el análisis' de puestos es posible para la mayoría, si no para todos los empleos de nuestra sociedad. Los modelos implícitos son puestos elementales, por ejemplo, el trabajo en una línea de ensamble, u otros tan poderosos y seductores corno el del cirujano que puede o no literalmente "hacer el corte".

Desde luego, se comprende que cualquier ejemplo particular de capacidad -el esfuerzo de un día, para poner otro- está expuesto a error. La confiabilidad de este tipo de muestra suele verse agravada por la necesidad de encontrar algún sustituto a la capacidad necesaria, corno en una prueba hecha con papel y lápiz. En todo esto se supone que hay una definición general aceptada de lo que se debiera medir desde un punto de vista ideal.

En realidad, la complejidad supera con mucho estos puntos obvios. A partir de Blau -que a su vez, se basa en Talcott Parsons y en Robert F. Bales-, he sugerido que el mérito y las normas de selección y ascenso se pueden concebir como una serie de conceptos "nichos", en que lo apropiado es cuestión de perspectivas. En este sentido, hay "múltiples realidades" en que las normas no sólo se vuelven menos precisas, sino que abarcan puntos de vista cada vez más generales de lo que es una consideración apropiada.

Así, la capacidad de un médico para diagnosticar es, por lo menos, una segunda dimensión de competencia. Su capacidad para organizar una oficina y el equipo de la sala de operaciones es aún menos estimada y sin embargo, podría tener grandes consecuencias. Las relaciones humanas que intervienen en el trato con las enfermeras pueden afectar tanto las condiciones de la operación cuanto el seguimiento del enfermo, que es un aspecto significativo de todo el tratamiento médico, especialmente en casos corno el tratamiento de úlceras, donde las actitudes negativas que se trasmiten al paciente pueden relacionarse inmediatamente con la recurrencia de sus males. La eterna trama de las telenovelas en que se muestra la actividad fuera de la sala de operaciones del médico que ofende al dueño de la clínica -por lo general, por cuestiones políticas o románticas- ilustra otro conjunto de problemas que complican el análisis de puestos, que supuestamente era sencillo. De hecho, las actividades personales, que se ubican en realidad en un ámbito alejado de la realización de una simple tarea, sí afectan el buen desempeño de

una institución. Conozco un ejemplo en que hubo que contratar a un administrador de tiempo completo para que enfrentara las multifacéticas actividades de un hombre inspirado e inspirador, que no siempre observaba puntillosamente las reglas universitarias antes de hacer compromisos que luego resultaban embarazosos. Existen costos extras que pueden resultar cuando uno o más médicos tienen que dedicar tiempo (que de otra manera podrían dedicar a sus pacientes) a decidir cuestiones de ética, fungir como intermediarios, aplacar a personas ofendidas o recabar fondos para remplazar las sumas perdidas por la rudezadeotros.

Desde el punto de vista del paciente, parece importar sólo un conjunto de consideraciones: las que mejoren la atención que recibirá. Desde el punto de vista de los colegas del médico, parecen dignos de consideración un uso justo del tiempo de las enfermeras, y aportaciones como mejorar las habilidades de otros por medio de un análisis agudo y el conocimiento de los últimos libros. El administrador del hospital puede apreciar ala persona que trabaja bien con otras; la comunidad inmediata podrá estimar mucho a la celebridad de la televisión; y la sociedad en general podrá apreciar ante todo al médico cuyos descubrimientos conducen a nuevos progresos. Todas estas perspectivas son legítimas dentro de su contexto.

Este punto se puede generalizar. No se trata sólo de que el puesto del médico, que nominalmente es la quintaescencia de un empleo orientado hacia una especialización, tenga ramificaciones complejas. Antes bien, podrían hacerse observaciones paralelas de la opinión común que el estudiante tiene del profesor en el aula, el hincapié del graduado en lo útil de su amabilidad creativa, el énfasis de la universidad en su nivel académico y en mejorar la reputación de su departamento, y la preocupación de su presidente por la aportación administrativa.

Esta perspectiva múltiple es la que justifica la práctica de permitir que empleados que no son necesarios en una oficina desplacen a empleados con menor antigüedad en otra oficina. Desde el punto de vista de la estructura burocrática en general, se le ve como un procedimiento generalizado que ayuda a convencer a todos -incluyendo a otros miembros de la unidad, adversamente afectados por esta práctica- de ingresar y quedarse en el servicio y tener cierta confianza en que podrán hacer carrera. De manera similar -yen cierto sentido, más grandiosa-, la preferencia del veterano se justifica sobre la base de que la defensa del

sistema social por el soldado es un requisito de la estructura burocrática y, por tanto, una necesidad lógica para mantener el conjunto de la operación.

El desenvolvimiento de esos conceptos es como el de una cebolla o una alcachofa. En esencia, verlo desde más lejos es como la asimilación de normas aparentemente extrínsecas que son perfectamente razonables y procedentes desde la nueva perspectiva.

En suma, no hay una línea divisoria natural entre las normas intrínsecas y las extrínsecas. Y aunque parezca raro, esto hace que sea urgente el trazar una línea. Si una institución tiene que cumplir su tarea, por regla general debe excluir todas las consideraciones externas que afecten su propia integridad. En las estructuras modernas y en casi todas las premodernas, consideraciones como "vida privada" o "características de antecedentes no conectadas con el trabajo" son rigurosamente excluidas de toda evaluación, por los motivos un tanto especiosos de que no afectan el rendimiento -aunque en realidad, a menudo lo hagan- o de que se les puede regular mediante una supervisión de desempeño (aunque éste sólo es burdamente supervisado), y estas normas son pertinentes sobre todo en el momento de la contratación.

Donde mayor es la tensión entre conjuntos de normas es en relación con el servicio público. Por una parte, las perspectivas múltiples, la variedad de agrupamientos a los que hay que satisfacer llegan a su máximo respecto a puestos socialmente determinados. Un cargo público puede causar escándalo público. El proceso de preferir un conjunto de normas u otro es cuestión de política, de fijar una agenda, del orden de preferencias, de dar claves a los demás sectores. Además, el sector público tiene la necesidad explícita de una validación extrínseca. Una tarea importante del gobierno consiste en obtener apoyo para sus políticas. La acción gubernamental, por muy brillantemente que haya sido concebida y por muy hábilmente que haya sido planeada, por lo general también necesita el apoyo de la sociedad. Y uno de los métodos más antiguos de obtenerlo es atraer un vasto segmento de la sociedad hacia el gobierno para que trasmita y venda una política.

Los estudiosos de la administración de desarrollo han tenido que extender sus conceptos de eficiencia administrativa para hablar de "penetración", es decir, del grado hasta el cual un gobierno puede llevar su política a la acción fuera de los salones del gobierno. Fueron llevados a este concepto por un examen de anteriores servicios civiles coloniales,

que mantenían su eficiencia técnica interna pero que, habiendo perdido su influencia militar externa, fueron cada vez más olvidados, aislados e ineficientes. La mayoría de las veces esto ocurrió, en parte, por causa de la estrecha base desde la cual las potencias coloniales en general atraían a sus ayudantes indígenas. (Los británicos a menudo seleccionaron deliberadamente a ciertos segmentos de la sociedad, y confiaron el poder burocrático a grupos que dependían mucho de sus amos extranjeros, por ejemplo, los captas en Egipto. No era probable que esas minorías buscaran o lograran un poder independiente.)

Así pues, en resumen, la presión que se ejerce sobre el servicio de gobierno para que dé acomodo a una gran variedad de consideraciones ajenas a sus tareas es grande. Pero también es evidente la amenaza de sucumbir a las presiones, de sacrificar la capacidad de actuar. Aunque los gobiernos, como todas las instituciones, sucumben a las presiones y sacrifican diversas ganancias a cambio de la paz social, son más vulnerables que muchas otras instituciones, ya que actúan más públicamente. Esto puede decirse en especial de las democracias occidentales, pero en esencia también de todos los demás gobiernos. Si otros factores permanecen iguales, el proceso de selección política es más abierto y se considera más como cuestión de preocupación general que, por ejemplo, el reclutamiento industrial. Un trato especial dado a un grupo genera exigencias de otros grupos. (Esta es una analogía de grupo con la definición dada por Ambrose Bierce, de patrocinio como proceso de creación de nueve enemigos y un ingrato.) Los efectos múltiples de una política pública oficialmente declarada pueden ser saludables o, por lo menos, como han dicho algunos, significan la difusión geométrica de la mediocridad.

En este volumen tratamos de evaluar y mediar entre esas afirmaciones respecto al servicio público, partiendo no de los puntos de vista populares del discurso, sino de la aplicación de un principio totalmente distinto, el de "burocracia representativa". Con ese concepto se indica que las estructuras administrativas pueden caracterizarse por la presencia o ausencia de esa representatividad, y por el grado en que aquéllas han sido, de hecho, dependencias representativas.

Al analizar estas cuestiones estudiamos en su totalidad el problema de la legitimidad y la autoridad en el gobierno. Al evitar las trivialidades actuales tal vez podamos evadir al menos las ideas populares y los viejos clichés. Acaso sea excesiva la esperanza de no caer en ninguno de los nuevos.

Por regla general se ha supuesto que el sistema político estadunidense fue el primero en desarrollar el prototipo de un partido burgués de masas. Esto a su vez fue sumamente difundido, y también engendró al partido proletario de masas (véase, por ejemplo, Maurice Duverger).[4] También se ha dicho que la burocracia estadunidense fue distintiva porque evitó las tendencias de clase, y que esto ofrece una oportunidad única para que prevalezca el radiante principio de la representatividad.

La actual discusión se ha referido menos a este fin idealista que a los medios. A los partidarios de los "lineamientos" gran parte de este argumento les parece hipócrita o simple racismo disimulado; para sus críticos, este actual esfuerzo es "discriminación a la inversa". Con un examen más objetivo del problema, espero aclarar la cuestión y tal vez incluso reconciliar algunas de las diferencias entre los de buena voluntad y los amigos de la esperanza. Compartir la experiencia del mundo y la perspectiva histórica también parece prometer menos acaloramiento y más luz.

EL NACIMIENTO DE LA CUESTIÓN EN LA SOCIEDAD ESTADUNIDENSE

La cuestión de la burocracia representativa ha sido llevada hasta el punto dramático, desde luego, por la cuestión de los derechos de los negros en los Estados Unidos; a las demandas de los negros pronto se unieron las de puertorriqueños, chicanos y mujeres. Para los estadunidenses y para los observadores extranjeros, esto ha llegado a ser un gran desafío al sueño estadunidense.

La forma en que resolvamos el problema de la participación de los negros en el poder y de su acceso a la posición y bienes de la sociedad estadunidense tendrá gran efecto sobre la imagen que el país tiene de sí mismo, así como sobre la que proyecte al exterior. El sueño estadunidense se edificó sobre varios temas principales, pero el predominante fue su capacidad para hacer frente con eficacia a la diversidad en la sociedad. Arrogarse la capacidad de resolver conflictos intergrupales que en su marco nativo eran irreprimibles es algo que estaba en la médula misma del concepto romántico de los Estados Unidos como tierra inocente y recién descubierta que podía llegar a servir de modelo

4 Maurice Duverger, *Political Pariies*, Nueva York, John Wiley, 1954. [Hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica.]

al mundo. La sociedad estadunidense, libre de los grilletes del antiguo sistema feudal y de las tradiciones de conflictos y riñas, llegaría a ser el paradigma de futuras sociedades de promesa y dignidad: unos Estados Unidos de Europa, de Asia o de África, o del mundo mismo.

Este sueño ha adoptado formas completamente diferentes sin quebrantar la fe esencial. La noción original fue el concepto del "crisol", hecho célebre por Israel Zangwill.[5] Los "arrojados por la tempestad", los "sin hogar" fueron a caer en el crisol de la vida estadunidense, y su escoria fue eliminada y su carácter reformado. En este equivalente sociológico del lema político de los Estados Unidos, E *Pluribus Unum,* se esperaba que el resultado del proceso moderador fuera un modo de vida y un carácter comunes.

El más complejo programa de "pluralismo cultural", de Horace Kallen, se hizo eco de la defensa de William James: "el pluralismo deja que las cosas en realidad existan en la forma de cada uno, o distributivamente. El monismo cree que la unidad de toda forma o unidad colectiva sea la única forma racional",[6] Kallen sostuvo que una cultura políglota sería, de hecho, más robusta que cualquier conformidad impuesta. Sus ideas se convirtieron en la exigencia corriente de "unidad en la diversidad": tolerar y hasta celebrar el carácter distintivo de los subgrupos por contribuir a una realización sintetizadora de la persona en su integridad, como estadunidense.[7]

Esta versión tardía -producto de los días que siguieron a la primera Guerra Mundial- ejerció aún mayor atracción que el programa anterior. El crisol no sólo exige adoptar una nueva identidad, sino rechazar la antigua. El concepto "cultural pluralista" no es un dios celoso; más bien se asemeja a esas religiones orientales que permiten que se continúe obedeciendo a la antigua deidad, mientras conceden la absolución por aceptar la nueva. En todo el mundo, la demanda por pluralismo social, tal vez en un sistema político federal, ha surgido como solución potencial a las animosidades étnicas, religiosas o locales, sin llegar a las "soluciones finales" de aniquilación física o cultural.

La capacidad de la sociedad estadunidense, durante aproximada-

5 Israel Zangwill, *The Melting Pot,* Nueva York, Macmillan, 1913.

6 William James, A *Pluralistic Universe, Lectureñ,* Nueva York, Longmans, Green and Co., 1909, p. 324.

7 Horace Kallen, *Cultural Pluraliem and the American Idea,* Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1956.

mente dos siglos, para enfrentar el problema de sus indios y de la población negra, importada por la fuerza, adquirió particular relieve. En el siglo XIX esos grupos eran excluibles como "presencia perturbante", según la calificó con elegancia el presidente Crant," En el siglo xx, eran la esencia del problema.

Fuera ésta la contradicción obvia que a todas luces es o la influencia inexorable del "dilema estadunidense"; la afrenta patente a nuestra conciencia que Gunnar Myrdal notó o la cambiante condición geográfica, política, económica y educativa del negro, este último cuarto de siglo se ha caracterizado por su gran esfuerzo gubernamental, privado y moral, dirigido a poner fin a esta profunda anomalía de nuestro orden democrático.

En este esfuerzo, el servicio gubernamental ha sido importante como símbolo y causa. Como vehículo principal del cambio social, la ocupación de sus puestos por miembros de grupos minoritarios ha sido significativa en sus resultados políticos y en las sutiles transacciones que acumulativamente constituyen la política. Los avances logrados en esta esfera tienen cierto aspecto de realizaciones de exposición, favoreciendo cambios en las aspiraciones y pautas de carrera entre la minoría e inspirando huevos esfuerzos y metas para élites mayoritarias en el sector privado.

Esta nueva mirada a la relación de los negros con el servicio público ha planteado a una sociedad muy desarrollada y supuestamente integrada muchas de las mismas preguntas acerca del servicio gubernamental que fueron planteadas en sistemas de reciente independencia y/o menos unidos. La cuestión parece entonces universal; acaso, en realidad, intemporal.

El surgimiento de nuevos Estados como resultado de la disolución de otros más antiguos y más amplios -de imperio a nación, según la provocativa frase de Rupert Emerson- ha ocultado la necesidad de crear comunidades más incluyentes. A este respecto, los nuevos Estados comparten en grado notable los problemas que los Estados más establecidos también habían soslayado. La mezcla de sociedades dobles o entidades dobles -a menudo, una subdominante fusionada con un "socio principal"- es un hecho continuo, y muy a menudo doloroso, de la sociedad moderna. Irlanda del Norte, Bélgica, Canadá y los Estados Unidos líe-

s Véase el libro de ese título, por Eli Ginzberg y Alfred S. Eichner, Nueva York, The Free Press, 1964.

nen más en común y más que aprender de comunidades multiétnicas, políglotas o politeístas, como Líbano, India y Malasia, de lo que aparentemente podría creerse. Y la burocracia con sus diversos significados, su necesidad de variedad y su gran tamaño, es mejor microcosmos de la sociedad total que áreas más comúnmente estudiadas, como las legislaturas, y mejor laboratorio para estudiar la acción política en general.

CONCLUSIÓN y RESUMEN

El concepto de burocracia representativa fue creado originalmente para exigir un servicio civil menos elitista, menos basado en las clases sociales. Corno tal, no fue de gran interés en los Estados Unidos, porque entonces el problema del país era crear una estructura administrativa respetada, que pudiera atraer a grupos de la élite. Desde entonces, la burocracia ha ganado prestigio y poder. Y, de manera más significativa, nuestra sociedad ve hoy otras líneas divisorias -de raza, etnicidad y sexo- como más importantes que la clase social. Estas nuevas líneas divisorias, a su vez, tienen particular importancia para las estructuras burocráticas contemporáneas.

XXXVII. LA DECADENCIA DE LAS ORGANIZACIONES Y LA ADMINISTRACIÓN DE RECORTES*

CHARLES H. LEVINE

LAs ORGANlZAOONES de gobierno no son ni inmortales ni irreductibles.[1] Como el crecimiento, también la decadencia y la muerte de las organizaciones, por erosión o corno parte de un plan, son formas de cambio de la organización; pero todos los problemas del cambio de la organización administrativa se complican por la escasez de recursos de holgura,[2] Este

* Se reproduce con autorización de *Public Administration Review* © 1978 de la American Society for Public Adrninistration (ASPA), 1120 G Street NW, Suite 500, Washington, D. C., 20005. Todos los derechos reservados.

1 Las bases intelectuales de este ensayo son demasiadas para que se puedan enumerar. En particular, tres ensayos me hicieron reflexionar: The *Limits of Organízational Change,* University, Alabama, The University of Alabama Press, 1971, Y *Are Gooemmeni Organizationslmmorlal?,* Washington, D. C, The Brookings Institution, 1976, de Herbert Kaufman, y de Herbert J. Gans, "Planning for Dedining and Poor Cities", *[ournal 01 the American lnetitute 01 Planners,* septiembre de 1975, pp. 305-307. El concepto de "planificación de recorte" apareció por primera vez en el artículo de Gans. Mi interés inicial en este tema se basó en el trabajo con un panel de la National Academy of Public Administration, sobre un proyecto patrocinado por la NASA, que produjo *Report 01 the Ad Hoc Panel on Attracting Neui Staff and Retaining Capability During a Period ol Declining Manpower Ceilings.*

2 Una explicación del concepto de "holgura organizacional" puede verse en Richard M. Cyert y James G. March, *A Behamoral Theory 01 The Firm,* Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1963, pp. 36-38. Ambos arguyen que dadas las imperfecciones del merca-'do entre pagos y demandas, "de ordinario hay disparidad entre los recursos disponibles para la organización y los pagos requeridos para mantener la coalición. Esta diferencia entre el total de recursos y el total de pagos necesarios es lo que hemos llamado *holgura organizativa.* La holgura consiste en los pagos a los miembros de la coalición, por encima de lo que se requiere para mantener la organización. Existen muchas formas típicas de holgura: se pagan a los accionistas dividendos por encima de los requeridos para mantenerlos (o a los bancos) dentro de la organización; se fijan precios más bajos de lo necesario para mantener un ingreso adecuado de los compradores; se pagan salarios

rasgo de las organizaciones decadentes –la disminución de los ya escasos recursos "amortiguadores", necesarios para enfrentar la incertidumbre, arriesgarse a la innovación y recompensar la lealtad y la cooperación– presenta al gobierno un problema que desafía simultáneamente las premisas subyacentes y la factibilidad tanto de los sistemas administrativos contemporáneos como de las instituciones de la democracia liberal pluralísta.'

El crecimiento y la decadencia son cuestiones mayores habitualmente tratadas sólo por los más valientes o temerarios teóricos macrosociales. La división del esfuerzo académico entre los teóricos sociales y los estudiosos de la administración es hoy tan completa que rara vez se forja el nexo que debe haber entre las grandes cuestiones de la economía política y los problemas más prosaicos de administrar las organizaciones públicas. Esta bifurcación es más comprensible cuando reconocemos que administradores y analistas de las organizaciones han logrado durante décadas (por lo menos desde el gobierno de Roosevelt y la aceptación general de la economía keynesiana) subsumir su preocupación por la inestabilidad en el nivel social bajo suposiciones amplias de abundancia y de un continuo e ilimitado crecimiento económíco.s En realidad, casi todas nuestras estrategias de administración pública se han predicado sobre la suposición del ensanchamiento continuo de los ingresos y gastos públicos. Estas suposiciones expansionistas prevalecen, en particular, en los sistemas de administración de las finanzas públicas que anticipan la presupuestación mediante adiciones incrementales a una base

superiores a los requeridos para mantener la mano de obra; se dan servicios y prestaciones personales a ejecutivos por encima de lo estrictamente necesario para conservarlos; se permite que crezcan subunidades, sin fijarse realmente en la relación entre los pagos adicionales y los ingresos adicionales; se prestan servicios públicos por encima de los indispensables [...]. La holgura opera de dos maneras para estabilizar al sistema: 1) al absorber los recursos excedentes, retarda el ajuste ascendente de las aspiraciones durante los tiempos relativamente buenos; 2) al aportar un fondo de recursos de emergencia, permite mantener las aspiraciones (y realizarlas) durante tiempos relativamente malos".

3 Véase William G. Scott, "The Management of Decline", The *Conference Board* RECORD, junio de 1976, pp. 56-59, Y "Organization Theory: A Reassessment", *Academy of Management lourruü*, junio de 1974, pp. 242-253; también Rufus E. Miles, [r., *Awakening Jrom the American Dream: The Social and Political Limits to Grourih*, Nueva York, Universal Books, 1976.

4 Véase Daniel M. Fax, *The Discovery of Abundance; Simon N. Patten and the Tranformaiion cf Soaa; Theory*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1967.

segura." Los hechos recientes y las predicciones sombrías, empero, han puesto en duda la validez y generalidad de estas suposiciones, y creado la necesidad de recomenzar la investigación de los efectos de la escasez de recursos sobre las organizaciones públicas y sus sistemas administrativos. Estos hechos y predicciones, que van desde rebeliones de contribuyentes como la triunfal campaña de la Proposición 13 de California, crisis financieras como la casi bancarrota del gobierno de la ciudad de Nueva York y el angustioso recorte de su burocracia, hasta las siniestras predicciones de los partidarios del modelo de los "límites del crecimiento", también vuelven a unir cuestiones de economía política del mayor significado con las prácticas de la administración pública,"

Sabemos muy poco de la decadencia de las organizaciones públicas y la administración de sus recortes. Esto acaso sea porque, aun cuando algunas dependencias federales como la Administración de Obras en Proceso, la Administración de Recuperación Económica, el Departamento de Defensa, la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio, la Oficina de Oportunidades Económicas y muchas otras dependencias estatales y locales se han extendido para luego contraerse? o incluso morir, el sector público en conjunto se ha extendido enormemente en las últimas cuatro décadas. En este periodo de expansión y optimismo entre los partidarios de un gobierno activo, se han considerado anómalos los incidentes aislados de crecimiento cero y decadencia; y se consideró que las dificultades que afronta la administración de las dependencias decadentes que se enfrentan a un recorte estaban fuera de la corriente principal de las preocupaciones de la administración pública. Es signo de nuestros tiempos -acuñados por Kenneth Boulding como "Era de Lento Descenso *[Slouidoum}"*- el que hoy estemos revaluando casos de decadencia y muerte de organizaciones públicas como

5 Véase la colaboración de Andrew Glassberg a este simposio, "Organizational Responses to Municipal Budget Decreases", y Edward H. Potthoff, hijo, "Pre-planning for Budget Reductions", *Public Managemen t,* marzo de 1975, pp. 13-14.

6 Véase Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randers y William W. Behrens I1I, *The Limits to Growth,* Nueva York, Universe Books, 1972 [hay traducción al español del Fondo de Cultura Económíca], también Robert L. Heilbroner, *An lnquiry into the Human Prospect,* Nueva York, W. W. Norton, 1975, y *Business Civilization in Decline,* Nueva York, W. W. Norton, 1976.

1 Véase Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *City Financia' Emergencies: The Intergovernmental Dimension,* Washington, D. C., U.S. Government Printing Office, 1973.

ejemplo y advertencia para crear estrategias de diseño y manejo de la administración pública de la *corriente principal* en un futuro dominado por la escasez de recursos,"

La decadencia y muerte de las organizaciones gubernamentales es un síntoma, un problema y una contingencia. Es un síntoma de escasez de recursos, en el nivel social y hasta en el global, que está generando la necesidad de que los gobiernos terminen con ciertos programas, reduzcan el nivel de actividad de otros y hagan intercambios entre nuevas demandas y viejos programas, en lugar de extenderse cada vez que surge un nuevo problema público. Es un problema para los administradores, que deben mantener la capacidad de sus organizaciones diseñando nuevos arreglos dentro de las estructuras prevalecientes, que fueron diseñadas de acuerdo con suposiciones de crecimiento. Es una contingencia para sus empleados públicos y sus clientes; los empleados, que deben mantener la moral y la productividad ante un control creciente, de arriba, y menores oportunidades de creatividad y ascenso, mientras que los clientes podrían encontrar otras fuentes de los servicios que los gobiernos acaso ya no puedan prestarle.

DECADENCIA ORGANIZATIVA Y TEORÍA ADMINISTRATIVA

El crecimiento es un común denominador que vincula la teoría contemporánea de la administración con sus antecedentes históricos, y las prácticas administrativas con las elecciones públicas. William Seott ha ob-

8 Kenneth E. Boulding, "The Management ofDecline", *Change*, junio de 1975, pp. 8-9, Y64. Un análisis extenso de la administración de corte en el mismo campo que estudia Boulding, la administración de universidades, puede verse en FrankM. Bowen y Lyman A Glenny, *State Budgetingfor Higher Education: State Fiscal Stringeney and Public Higher Education*, Berkeley, CA, Center for Research and Development in Higher Education, 1976; Adam Yarmolinsky, "Institutional Paralysis", *Special Repori on American Higher Education: Toward an Uncertain Fuiure*, 2 tomos, *Daedalusl04*, invierno de 1975, pp. 61-67; Frederick E. Balderston, *Varieties of Firumcial Crisis*, Berkeley, CA., Ford Foundation, 1972, The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, *More than Surviva/*, San Francisco, Jossey-Bass, 1975, y *The New Depression in Higher Education-Ttvo Years Later*, Berkeley, CA, TheCamegíe Commission on Higher Education, 1973; Lyrnan A Glenny, "The l1lusions of5teady States", *Change* 6, diciembre-enero de 1974-1975, pp. 24-28, Y John D. Millett, "What Is Economic Health?" *Change* 8, septiembre de 1976, p. 27.

servado que "[...] el crecimiento de la organización crea la abundancia de organizaciones, o excedente, el cual es utilizado por la administración para comprar un consenso interno entre los segmentos de grupos de interés, potencialmente conflictivos, que compiten por.recursos en las organizaciones"," Como un común denominador, el crecimiento ha aportado una norma para medir lo aceptable de las políticas gubernamentales, y ha definido muchos de los problemas que deberán ser resueltos por acción administrativa e investigación de organizaciones. Tan grande es nuestro entusiasmo por el crecimiento, que aún cuando la decadencia de una organización parezca inevitable e irremediable, es casi imposible conseguir funcionarios elegidos, administradores públicos, ciudadanos o teóricos de la administración que se enfrenten a las situaciones de corte y de planificación decreciente, más que como temporales periodos de baja. No obstante, la realidad del crecimiento cero y de la decadencia absoluta, al menos en algunos sectores, regiones, comunidades y organizaciones, significa que la administración y la teoría de la política pública, deberán extenderse para incorporar el crecimiento cero como condición inicial que se aplica en algunos casos. Si son atinadas las observaciones de Scott acerca de lo omnipresente de la ideología del crecimiento, nuestros paradigmas de administración y de política .deberán ser remplazados y aumentados por nuevos marcos, para ayudar a identificar cuestiones y estrategias críticas para la acción. Dicho claramente, sin crecimiento, "¿cómo administramos las organizaciones públicas?

No tenemos respuestas preparadas o generales a esta pregunta, tan sólo corazonadas y fragmentos de testimonios que sirven como punto de partida. En condiciones y suposiciones de decadencia, los ponderables, acertijos y paradojas de la administración de organizaciones adquieren nuevas complejidades. Por ejemplo, no es posible recortar las organizaciones simplemente invirtiendo la secuencia de actividad y de asignación de recursos .por las cuales sus partes fueron originalm.ente ensambladas. Las organizaciones son conjuntos sociales orgánicos, con cualidades nacientes, que permiten a sus partes recombinarse en redes intrincadamente entrelazadas cuando se las une. En su estudio del crecimiento y contracción de.la NASA, Paul Schulman ha observado. que los programas públicos viables deben alcanzar "puntos de captura" de

9 Scott, "Organizational Theory: A Reassessment", p. 245.

compromisos de metas y recursos públicos, y que estos umbrales organizativos o "masas críticas" se caracterizan por su indivisibilidad.l? Por consiguiente, intentar disgregar y recortar un elemento de una disposición política y organizativa tan intrincada y delicada puede poner en peligro el funcionamiento y el equilibrio de toda una organización.

Además, el recorte complica con paradojas la elección de estrategias administrativas. Cuando abundan los recursos, también el dinero es abundante para el desarrollo de la planificación, control y los sistemas de información administrativa, y la conducción del análisis de políticas, aun cuando estos sistemas sean relativamente irrelevantes para la toma de decisiones.P En condiciones de abundancia, el hábito, la intuición, los juicios rápidos y otras formas de análisis informal bastarán para casi todas las decisiones, porque los costos de los errores se pueden absorber fácilmente, sin amenazar la supervivencia de la organizaciónP En cambio, en tiempos de austeridad, cuando se necesitan estos instrumentos analíticos y de control para ayudar a minimizar el riesgo de errores, no se dispone de dinero para su creación e implantación.

De manera similar, sin recursos que produzcan soluciones de "ganar-ganar", que formen consenso y que aporten las ganancias laterales necesarias para superar la resistencia al cambio, las organizaciones tendrán dificultad para innovar y mantener la flexibilidad. Y sin embargo, estas son precisamente las actividades necesarias para mantener la capacidad en caso de contracción, en especial cuando el principal imperativo es minimizar las perturbaciones de ajustarse al nuevo equilibrio de las organizaciones en niveles cada vez más bajos de fondos y de actividad."

La falta de crecimiento también crea graves problemas de personal. Por ejemplo, la necesidad de recompensar a los administradores por dirigir la contracción y terminación organizativas es un problema, porque sin crecimiento hay pocos ascensos y recompensas para motivar y conservar a administradores competentes y leales -particularmente en

[10] Paul R. Schulman, "Nonincremental Policy Making: Notes Toward an Alternative Paradigm", *American Political Science Reoieui,* diciembre de 1975, pp. 1354-1370.

[11] Véanse Naomi Caiden y Aaron Wildavsky, *Planning Budgeting in Poor Countries,* Nueva York, John Wiley & Sons, 1974.

[12] Véase James W. Vaupel, "Muddling Through Analytically", en Willis P. Hawley y David Rogers (comps.), *lmprooing Ilrban Management,* Newbury Park, CA, Sage Publications, 1976, pp. 124-146.

[13] Véase la contribución de Richard M. Cyert a este simposio, "The Management of Universities of Constant or Decreasíng Size".

comparación con las oportunidades de empleo para administradores talentosos que hay fuera de la organización decadente-s-As Asimismo, sin expansión, las organizaciones públicas que se ven limitadas por los sistemas de mérito y de carrera no pueden atraer y ubicar a nuevos jóvenes talentosos. Y sin una inyección de empleados jóvenes, la edad promedio del personal va ascendiendo y la capacidad organizativa de sus cualidades queda congelada en el momento mismo en que se necesitan trabajadores más jóvenes, flexibles y móviles, menos costosos y (algunos dirían) con mayor capacidad creativa."

La decadencia nos obliga a poner de cabeza parte de nuestra lógica para las organizaciones racionalmente estructuradas. Por ejemplo, en condiciones de crecimiento y abundancia, un problema para los administradores y planificadores de organizaciones es cómo establecer mecanismos *excluyentes,* para impedir que los"gorrones" (empleados y clientes que comparten el consumo de los beneficios colectivos de la organización, sin compartir la carga que produjo ese beneficio) se aprovechen de la base común de recursos. En contraste, en condiciones de decadencia y de austeridad, el problema para administradores y diseñadores de organizaciones es cómo instalar mecanismos *inclusivos,* que impidan que los participantes en la organización eviten compartir los *"males públicos"* (cargas crecientes) que resultan del agotamiento de la base común de recursos.l" En otras palabras, para mantener el orden y la capacidad mientras tiene lugar un proceso de decadencia, las organizaciones necesitan mecanismos como contratos a largo plazo y cláusulas que hagan que las pensiones no sean portables si se rompen a discreción del empleado. Estos mecanismos deben ser minuciosamente planeados para castigar y limitar a los"*que se van sin pagar"* y las salidas baratas a conveniencia de los empleados, mientras aún permiten a los administradores recortar e inducir al retiro a los empleados innecesarios o de desempeño marginal.

14 Véase National Acaderny of Public Administration, *Report,* y Glassberg, "Organizational Response to Municipal Budget Decreases",

15 Véase NAPA, *op. cit.;* U. S. Senate Special Cornmittee on Aging, *Cancelled Careers: Impact ojReduction-in-Force Policies on Middle-Aged Federal Employees,* informe al comité, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1972.

16 Véase Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States,* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970 [hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica]; también Mancur Olson, *The Logicoj Collective Action,* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.

Como último ejemplo, la inflación erosiona los estados fijos, de modo que permanecer nivelado en realidad requiere extraer más recursos de la organización y hacer mayores economías internas. La ironía de administrar la decadencia en el sector público resulta particularmente manifiesta en condiciones de recesión o de la llamada "estanflación". Durante estos periodos de escasez económica e incertidumbre, se presiona al gobierno federal para que siga los dictados keynesianos y gaste más, por medio de una financiación deficitaria. Al mismo tiempo, la opinión pública crítica y los mandatos legales exigen que algunas dependencias individuales (así como muchos gobiernos estatales y locales) equilibren sus presupuestos y, en algunos casos, gasten menos.

Estas características de las organizaciones públicas decadentes son como las piezas de un sutil rompecabezas cuyas reglas sólo pueden barruntarse y cuyo carácter se vuelve cada vez más abstruso a cada nuevo intento de unir sus partes. Para superar nuestra tendencia a considerar anormal la decadencia de las organizaciones públicas, necesitarnos ordenar lo que sabemos sobre las organizaciones públicas decadentes. Una tipología de las *causas* de esta decadencia, con los correspondientes conjuntos de *tácticas* y *reglas de decisión* para administrar los recortes, servirá de principio.

CAUSAS DE LA DECADENCIA DE ORGANIZACIONES PÚBUCAS

Recortar cualquier tipo de organización es difícil, pero buena parte del problema de recortar las organizaciones públicas se complica por su condición especial de extensiones autorizadas, no mercantiles, del Estado.l? Las organizaciones públicas se utilizan para prestar servicios que habitualmente no tienen un valor monetario directo o fácil de medir, o cuando el mercado no aporta el nivel de ingresos necesario para mantener el nivelo la distribución de servicios deseados. Corno los presupuestos dependen de asignaciones de dinero y no de ventas, la disminución o terminación de las organizaciones y los programas públicos o, a la inversa, su mantenimiento y supervivencia, son cuestiones políticas que

17 Los rasgos distintivos *de* las organizaciones públicas se analizan extensamente en Hal G. Rainey, Robert W. Backoff y Charles H. Levine, "Comparíng Publíc and Prívate Organization", *Pubtic AdministTation Review*, marzo-abril de 1976, pp. 223-244.

GRÁFICA 1. *Causas de la decadencia de las organizaciones públicas*

	Internas	*Externas*
Políticas	Vulnerabilidad política	Agotamiento del problema
Económicas/técnicas	Atrofia de la organización	Entropía ambiental

por lo general exigen la aplicación de las tácticas más sutiles de ataque o de superviviencia existentes en el arsenal del político-burócrata habilidoso." Estas estrategias no son universalmente válidas; están condicionadas por las causas de la decadencia y los resultados que se esperan.

Las causas de la decadencia de las organizaciones públicas se pueden clasificar en una tipología de cuatro espacios, como aparece en la gráfica 1. Las causas están divididas a lo largo de dos dimensiones: *a)* si son básicamente el resultado de condiciones situadas dentro o fuera de la organización, o *b)* si son básicamente producto de condiciones políticas o económicoj'técnicas.'? Reconocemos que éste es un esquema burdo para clasificar ejemplos de decadencia, pero cubre la mayoría de los casos y permite cierta abstracción.

De los cuatro tipos, el *agotamiento del problema* es el más familiar. Incluye la participación del gobierno en crisis de corto plazo, como desastres naturales (inundaciones y terremotos), intervenciones gubernamentales de mediana duración corno movilización de guerra y programas contracíclicos de empleo, y programas públicos a largo plazo como la investigación y tratamiento de la poliomielitis, y la exploración del espacio -todos los cuales tienen inevitables ciclos de agotamiento. Estos ciclos se caracterizan por la definición política de un problema, seguida por una gran asignación de recursos para llegar a las masas cruciales y luego contracciones una vez que el problema ha quedado

18 Véanse en la contribución de Robert Behn a este simposio, "Closing a Governrnent Facility"; Barry Mitnick, "Deregulatíon as a Process of Organizational Reduction", y Herbert A. Simon, Donald W. Srnithburg y Victor A. Thompson, *Public Administration,* Nueva York, Knopf 1950, un análisis de las tácticas de supervivencia de los burócratas amenazados.

19 Este esquema es similar a los presentados en Daniel Katz y Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations,* Nueva York, John Wiley & Sons; 1966, p. 166, y Gary L. Wamsley y Mayer N. Zald, *The Political Economy of Public Organizations: A Critique and Approach to the Study of Public Administration,* Lexington, Mass., D. C. Heath, 1973, p. 20.

resuelto, aliviado, o en su evolución pasa a una etapa menos preocupante o a ser una cuestión política menos popular.P

El agotamiento de un problema es, en gran parte, resultado de fuerzas que están fuera del dominio de la organización afectada. Tres formas especiales de agotamiento de problemas son los cambios demográficos, redefinición de problemas y terminación política. La repercusión de los cambios demográficos ha sido vívidamente demostrada en el cierre de escuelas de vecindarios donde la población en edad escolar se ha contraído. Aunque la causa de la mayoría de cierres de escuelas suele ser un vecindario que va envejeciendo -factor que está fuera del control del sistema escolar-, la decisión de cerrar una escuela es en gran parte política. El efecto de la redefinición de problemas sobre las organizaciones públicas se ejemplifica fácilmente con los movimientos en favor de desinstitucionalizar a los enfermos mentales. En estos casos, las burocracias responsables de tratar a esta población en instituciones *ad hoc* se han contraído cuando el creciente costo de la hospitalización por paciente se ha combinado con avances farmacéuticos en antidepresivos y tranquilizantes, haciendo dar un giro a las actitudes públicas y la doctrina profesional.P

La terminación de una política tiene a la vez importancia teórica y significación política. En teoría, es la fase final de un ciclo de intervención de política pública, y puede definirse como "[...] la conclusión o cese deliberado de funciones gubernamentales específicas, programas, políticas u organizaciones".[22] Su prominencia política queda subrayada por recientes experimentos y propuestas de una legislación tardía que exi-

20 Véanse Schulman, "Nonincremental Policy Making", y Charles O. Jones, "Speculative Augmentation in Federal Air Pollution Polícy-Making", *Iournal of Politícs,* mayo de 1974, pp. 438-464.

21 Véanse Robert Behn, "Closing the Massachusetts Public Training Schools", *Polícy Sciences,* junio de 1976, pp. 151-172; Valarie J. Bradley, "Policy Termination in Mental Health: The Hidden Agenda", *Polícy Sciences,* junio de 1976, pp. 215-224; Y David J. Rothrnan, "Prisons, Asylums and Other Decaying Institutions", *The Public Interest, 1972,* pp. 3-17. Un fenómeno similar está ocurriendo en algunos de los campos de la política de regulación, donde se está haciendo más factible políticamente la desregulación por medio una combinación de cambios técnicos y económicos. Véase Mitnick, "Deregulation as a Process of Organizational Reduction".

22 Peter DeLeon, "Publíc Policy Termination: An End and a Beginning", ensayo preparado a solicitud del Congressíonal Research Service, como antecedente de la Ley Sunset de 1977.

giría que algunos programas pasaran por una extensa evaluación, después de un periodo habitualmente de cinco años, y que se autorizaran de nuevo o terminaran en lugar de continuar indefinidarriente.P

La *entropía ambiental* ocurre cuando se desgasta la capacidad del medio para mantener la organización pública en sus niveles prevalecientes de actividad.P Este tipo de decadencia incluye los fenómenos ya familiares de ciudades y regiones con dificultades financieras a causa de la declinación de su base económica. Entran en esta categoría: desplazamientos tecnológicos y de mercado, como la disminución de la demanda de telas para uso doméstico y de acero y su efecto sobre la economía y la calidad de vida en lugares como las ciudades dedicadas a la industria textil de Nueva Inglaterra y las dedicadas a la industria del acero como Gary, Indiana, Bethlehem, Pensilvania y Youngstown, Ohio;[25] cambios en la transportación que han convertido los que en decenios anteriores fueron grandes cruces de carreteras y puertos fluviales, en economías estancadas o decadentes; el agotamiento de minerales que ha acabado con comunidades mineras, y los desplazamientos de actividad económica dentro de una misma ciudad, desde el centro hacia los suburbios.w En estos casos, la disminución de la población provoca a menudo una decadencia económica general paralela, que erosiona las bases fiscales y obliga a las ciudades a suspender servicios. Uno de los efectos comer-

23 Hay muchas variaciones sobre el tema de la legislación de ocaso. La colaboración de Gary Brewer a este simposio, "Termination: Hard Choices-Harder Questions", identifica cierto número de problemas que ocupan lugar central en casi todas las propuestas de ocaso.

24 Dos tratamientos de este fenómeno en la bibliografía sobre la teoría de las organizaciones, pueden verse en Barry M. Staw y Eugene Szwajkowsky, "The Scarcity-Munificence Component of Organizational Environment and the Commission of Illegal Acts", *Administrative Science Quarterly*, septiembre de 1975, pp. 345-354, ensayo presentado en la reunión anual de la American Society for Public Administration, Phoenix, Arizona, 9-12 de abril de 1978.

25 Véase Thomas Muller, *Grotoing and Declining Urban Areas: A Fiscal Comparison,* Washington, D. C., Urban Institute, 1975.

26 Véanse Richard P. Nathan y Charles Adams, "Understanding Central City Hardship", *Political Science Qllarterly,* 1976, pp. 47-62; Terry Nichols Clark, Irene Sharp Rubin, Lynne C. Pettler y Erwin Zimmerman, "How Many New Yorks? The New York Fiscal Crisis in Comparative Perspective", Report núm. 72, of Comparative Study of Cornmunity Decision-Making, University of Chícago, abril de 1976, y David T. Stanley, "The Most Troubled Cities", borrador de un análisis preparado para una reunión de la National Urban Policy Roundtable, Academy for Contemporary Problems, 1976.

ciales laterales de la entropía ambiental es que afecta con mayor severidad a quienes no pueden mudarse.F Atrapados en la ciudad y región decadentes, se encuentran los que no pueden movilizarse y los dependientes: ancianos, pobres y personas no empleables. Para estas comunidades, la acción forzosa de reducir servicios para una población cada vez más dependiente y menesterosa es el cruel resultado de la decadencia."

La entropía ambiental también tiene una dimensión política. Como aclara la Proposición 13, la capacidad de un gobierno es función tanto de la anuencia de sus contribuyentes a pagar impuestos como de la base económica de la región que debe pagarlos. Puesto que la demanda de servicios y el suministro de fondos para mantenerlos suelen ser relativamente independientes en el sector público, la resistencia de los contribuyentes puede reducir los ingresos, 10 que a su vez se traduce en una reducción de servicios aun cuando la demanda y la *necesidad* de esos servicios sigan siendo grandes.

La *vulnerabilidad política* de las organizaciones públicas es una característica interna, que indica un alto nivel de fragilidad y de precariedad, que limita su capacidad para resistir los recortes presupuestarios y las demandas de contracción prevenientes del medio ambiente. Entre los factores que contribuyen a causar vulnerabilidad, algunos parecen más culpables de esa decadencia y muerte que otros. Por ejemplo, el tamaño pequeño, el conflicto interno y los cambios de liderazgo parecen menos reveladores que la falta de una base de expertos o la ausencia de una autoimagen positiva y una historia de excelencia. Y sin embargo, la edad de una organización puede ser el mejor indicio de la vulnerabilidad burocrática. En contra del razonamiento biológico, las organizaciones viejas son más flexibles que las jóvenes y por eso rara vez mueren o siquiera se contraen mucho. Herbert Kaufman argumenta que una de

27 Véase Richard Child Hill, "Fiscal Collapse and Polítical Struggle in Decaying Central Cities in the United States", en William K Tabb y Larry Sawers (comps.), *Marxism and the Metropolis,* Nueva York, Oxford University Press, 1978, y H. Paul Friesema, "Black Control of Central Cities: The Hollow Príze", *Iournal oj the American Instituie of Planners,* marzo de 1969, pp. 75-79.

28 Véase David T. Stanley, "The Most Troubled Cities", y "The Survival of Troubled Oties", ensayo preparado para la Reunión Anual de 1977 de la American Polítical Science Association, The Waslúngton Hilton Hotel, Waslúngton, D. C., 1-4 de septiembre de 1977; y Martin Shefter, "New York City's Fiscal Crisis: The Polítics of Inflation and Retrenchment", *The Public Inierest,* 1977, pp. 98-127.

las ventajas de las organizaciones sobre los individuos solitarios es que sí aportan memorias institucionales más largas que una vida humana, y esto significa que las organizaciones más viejas deben tener una más vasta gama de habilidades adaptativas, mejor capacidad para aprender, más amigos y aliados, y ser más innovadoras porque tienen menos que temer al tomar una decisión errónea que una organización joven.s?

La *atrofia de las organizaciones* es un fenómeno común en todas las organizaciones, pero las gubernamentales son particularmente vulnerables porque suelen carecer de ingresos generados en el mercado que revelen una disfunción, y señalen al responsable. La atrofia interna y el desempeño decadente que pueden causar recortes de recursos o un debilitamiento de la capacidad de la organización proceden de una serie de fallas de sistema y administración, demasiado numerosas para ser identificadas. Una lista parcial incluiría: incentivos incongruentes y deformados, diferenciación sin integración, confusión de funciones, autoridad descentralizada con responsabilidades vagas, excesivas reglas inapropiadas, mala supervisión, disidencia y comunicación hacia arriba sofocadas, racionalización de las fallas de desempeño "culpando a la víctima", falta de capacidad autoevaluadora y autocorrectora, excesivos cambios de personal, continuo cabildeo por ascensos y no por obtener recursos para programas, continua reorganización, desconfianza de los que llegan de fuera y caducidad causada por una adhesión rutinaria a métodos y tecnologías del pasado ante problemas cambiantes. Ninguna organización es inmune a esos problemas, y es poco probable que alguna se vea abrumada por todos a la vez, pero una fuerte dosis de algunas de estas fallas combinadas puede contribuir a la decadencia de una organización y hasta a su muerte.

Identificar y diferenciar estos cuatro tipos de situaciones de decadencia permite comenzar a clasificar y estimar 10 apropiado de las estrategias necesarias para contener la decadencia y los recortes. Esta actividad

29 Véase Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* y "The Natural History of Human Organizations", *Administration and Societu,* agosto de 1975, pp. 131-148. He trabajado por un tiempo en esta cuestión en colaboración con Ross Clayton. Nuestro manuscrito, casi completo, se titula "Organízational Aging: Progression or Degeneratíon". Véanse también Edith Tilton Penrose, "Biologícal Analogies in the Theory of the Fírm", *American Economic Review,* diciembre de 1952, pp. 804-819, Y Mason Haire, "Biological Models and Empirical Histories of the Growth of Organizations", en Masan Haire (cotnp.), *Modern Organization Theory,* Nueva York, [ohn Wiley & Sons, 1959; pp. 272-306.

es útil porque las organizaciones, cuando empiezan a decaer, enfrentan tres tareas que implican decisiones: primera, la administración debe decidir si adopta una estrategia para resistir a la decadencia o para hacerla más tolerable (es decir, reducir el impacto de las fluctuaciones en el medio que causan interrupciones del flujo de trabajo y un mal desempeño); segunda, adoptada esta opción de estrategias de maniobra, tendrá que decidir qué tácticas son las más apropiadasr" y tercera, debe decidir cómo y dónde efectuará los cortes. Desde luego, la causa de la decadencia afectará mucho estas decisiones.

OPCIONES ESTRATÉGICAS

Las organizaciones públicas actúan en respuesta a una mezcla de motivos, unos tendientes a servir a propósitos nacionales (o estatales o locales), otros a metas para la *organización en conjunto,* y otros dirigidos a las metas particulares de subunidades de la organización. En condiciones de crecimiento, las solicitudes de más recursos que hacen las subunidades habitualmente se pueden concertar con facilidad con las metas de la organización en conjunto y con sus propósitos sociales en general. Sin embargo, en tiempos de decadencia, las subunidades suelen responder a las solicitudes de hacer recortes en función de su particular necesidad de supervivencia a largo plazo (que suelen defenderse alegando el daño que los recortes causarían a un programa de elevados propósitos o a una clientela dependiente), cualesquiera que sea el impacto sobre el desempeño del gobierno o de la organización en conjunto.

La presencia de poderosos instintos de supervivencia en las subunidades de la organización ayuda a explicar por qué el liderazgo político de las organizaciones públicas puede tratar de responder a las instrucciones legislativas o ejecutivas de efectuar recortes, mientras al mismo tiempo el liderazgo de carrera y de programas de las subunidades emprende acciones para resistir a esos recortes.v También ayuda a explicar

30 Una explicación más completa de "facilitar" o "nivelar", puede verse en James D. Thompson, *Organizations in Action,* Nueva York, McGraw-Hill, 1967, pp. 19-24.

31 Análisis recientes de fenómenos interrelacionados pueden verse en [oel D. Aberbach y Bert A. Rockman, "Clashing Beliefs Within the Executive Branch: The Níxon AdministrationBureaucracy", *American Political Science Reuieui,* junio de 1976, pp. 456-

por qué el crecimiento puede tener la apariencia de un proceso administrativo racional, completo con una jerarquía de objetivos y un consenso general, mientras que la decadencia adopta la *apariencia* de 10 que James G. March ha llamado un "problema de bote de basura": irracional, policéntrico, fragmentado y dinámico.P Por último, nos permife comprender por qué la retórica oficial acerca de los recortes -ya sea "cortar la grasa", "apretarse el cinturón", "mantener opciones futuras" o "entrar en un proceso de terminación ordenada y programada"- a menudo se aparta mucho de la conducta extraoficial de los jefes de oficinas que hablan de "minimizar los recortes para mitigar la catástrofe", o "hacer sacrificios simbólicos, hasta que se apague el fuego".

La política de recortes hace que las organizaciones respondan a los decrementos con una mezcla de estrategias adoptadas y operativas que no necesariamente son congruentes." Cuando hay gran divergencia entre las declaraciones oficiales acerca de la necesidad de los recortes y su aparición real, el escepticismo, el cinismo, la desconfianza y la desobediencia dominarán el proceso, y la administración encargada de efectuarlos se encontrará en un proceso adverso, que enfrente los altos niveles de la administración contra los mandos medios. Sin embargo, la mayoría de las veces el conflicto no será rencoroso, y las estrategias para hacer frente a la decadencia serán como una mezcla de tácticas tendientes a *resistirla* o a *paliarla.* Aquí la lógica consiste en que ninguna organización acepta los recortes con entusiasmo, y todas tratarán de encontrar algún medio de resistirlos; pero la resistencia es arriesgada. Además de la posibilidad de ser acusado de desobediencia, ningún administrador responsable desea verse ante la perspectiva de no poder controlar dónde y cuándo ocurrirán los cortes, o enfrentarse a cortes cuantitativos de consecuencias impredecibles. En cambio, los administradores elegirán

468, YHugh Heclo, *A GouemmentofStrangers: Executiue Politics in Washington,* Washington, D. C., The Brookings Institution, 1977.

32 Véanse James G. March y Johan P. Olsen, *Ambigllity and Choice in Organizations,* Bergen, Noruega, Universitetsforlaget, 1976; y Michael D. Cohen, James G. March y Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administratíte ScienceQlIarterly,* marzo de 1972, pp. 1-25.

33 Véase en Charles Perrow, *Organizational Analysis: A Sociological View,* Belmont, CA., Wadsworth Publishing Company, 1970, y Chris Argyris y Donald A Schon, *Theory in Practice: Increasing Professional Effectiveness,* San Francisco, CA, Jossey-Bass, 1974, algunos análisis de la distinción entre estrategias abrazadas y operativas (es decir, la "teoría en uso").

CUADRO 1. *Algunas tácticas de administración de recortes*

	Tácticas para resistir a la decadencia	*Tácticas para paliar la decadencia*
Externas políticas	(Agotamiento del problema) 1. Diversificar programas, clientes y otros públicos interesados 2. Mejorar las relaciones con el legislativo 3. Educar al público acerca de la misión de la dependencia 4. Movilizar a clientes dependientes 5. Dejarse “capturar por un poderoso grupo de intereses o legislador 6. Amenazar con cortar programas vitales o populares 7. Recortar un poco un servicio visible y que abarque un sector amplio, para demostrar la dependencia de los clientes	1. Hacer las paces con dependencias competidoras 2. Recortar los programas de bajo prestigio 3. Recortar los programas a clientes políticamente débiles 4. Vender y prestar expertos a otras dependencias 5. Compartir problemas con otras dependencias
Económicas/ técnicas	(Entropía ambiental) 1. Encontrar una base de ingresos más vasta y rica (por ejemplo, reorganización metropolitana) 2. Crear incentivos para impedir la desinversión 3. Buscar apoyo de fundaciones 4. Atraer nuevas inversiones públicas y privadas 5. Cobrar a usuarios por los servicios, cuando sea posible	1. Mejorar el enfoque a los problemas 2. Planear con objetivos de preservación 3. Recortar pérdidas, distinguiendo las inversiones de capital de los costos hundidos 4. Otorgar concesiones a contribuyentes y patronos para conservarlos

Internas políticas	(Vulnerabilidad política) 1. Emitir respuestas simbólicas como formar comisiones de estudio y grupos de tarea 2. Desarrollar una mentalidad de "estado de sitio" para conservar el *esprit de corps* 3. Fortalecer el cuerpo de expertos	1. Cambiar la jefatura en cada etapa del proceso de decadencia 2. Reorganizarse en cada etapa 3. Recortar los programas dirigidos por subunidades débiles 4. Pasar programas a otra dependencia 5. Conseguir exenciones temporales de regulaciones de personal y de presupuesto que limiten la discrecionalidad.
Económicas/ técnicas	(Atrofia de la organización) 1. Aumentar el control jerárquico 2. Mejorar la productividad 3. Experimentar con sistemas de prestación de servicios menos costosos 4. Automatizar 5. Almacenar y racionar recursos	1. Renegociar contratos a largo plazo para recuperar flexibilidad 2. Instalar técnicas de elección racional como presupuestación de base cero e investigación de la evaluación 3. Hipotecar el futuro, aplazando el mantenimiento y rebajando la calidad del personal 4. Pedir a los empleados que hagan sacrifidos voluntarios, como retirarse antes y aplazar ascensos 5. Mejorar la capacidad de previsión, para anticiparse a nuevos recortes 6. Reasignar las instalaciones excedentes a otros usuarios 7. Vender la propiedad excedente, y alquilarla cuando sea necesario 8. Explotar lo explotable

un curso menos peligroso y tratarán de proteger la capacidad y los procedimientos de la organización, suavizando la decadencia y sus efectos sobre aquélla.

En el cuadro 1 presentamos un inventario de algunas de estas tácticas administrativas frente a los recortes. Están dispuestas de acuerdo con el tipo de problemas de decadencia para cuya solución suelen aplicarse. Esta colección de tácticas en modo alguno agota las posibles respuestas de la organización a las situaciones de decadencia, ni todas las tácticas van dirigidas exclusivamente a enfrentarse a una sola contingencia. Se clasifican en categorías con el fin de demostrar que muchas tácticas familiares corresponden, así sea aproximadamente, a una lógica subyacente. De este modo, se puede acumular mucha información acerca de las respuestas de las organizaciones a la decadencia sin entrar a explicar cada táctica con mucho detalle."

Las tácticas que pretenden suprimir o aliviar las causas políticas y económicas externas de una decadencia son medios razonablemente dirigidos a revitalizar bases económicas erosionadas, a reducir la incertidumbre ambiental, a proteger nichos, a conservar la flexibilidad o a reducir la dependencia. En cambio, las tácticas des tinadas a hacer frente a las causas internas de la decadencia suelen ser medios más sutiles de fortalecer las organizaciones y el control administrativo. Por ejemplo, la administración de la decadencia *ante una resistencia* puede suavizarse mediante cambios de los jefes. Cuando hay que tomar decisiones difíciles, impopulares, se pueden traer nuevos administradores que hagan los recortes, reciban las censuras y se vayan a otra organización. Si se hace una rotación de jefes que entren y salgan de la organización decadente, las lealtades interpersonales formadas a 10 largo de los años no obstaculizarán el proceso de cortes. Esto resulta especialmente útil al aplicar la decisión de alto nivel de concluir una organización en que los gerentes harán los recortes necesarios, sabiendo que su próximo puesto no dependerá del apoyo que tengan en la organización que está por llegar a su fin.

34 Extensos tratamientos de las tácticas de los burócratas, algunas de las cuales se enumeran aquí, pueden verse en Frances E. Rourke, *Bureaucracu, Politics and Public Policy,* 2a. ed, Boston, Little, Brown and Co., 1976; Aaron Wildavsky, *The Politics o/ the Budgetary Process,* 2a. ed., Boston, Little, Brown and Co., 1974; Eugene Lewis, *American Politics in a Bureaucraiic Age,* Cambridge, Mass., Winthrop Publishers, 1977, y Simon, Smithburg y Thompson, *Public Administration.*

La táctica de "explotar lo explotable" también pide cierta explicación. Todo el que esté familiarizado con las prácticas de personal de las universidades durante la década de 1970 la reconocerá. Fue creada por el atestado mercado de puestos académicos que hizo tan vulnerables y explotables a muchos recientes y desdichados doctores. Este mercado de compradores coincidió limpiamente con la necesidad de las universidades que enfrentaban estancamiento y cada vez menores inscripciones, de evitar compromisos de puestos permanentes con personal académico muy costoso. El resultado fue un marcado aumento de puestos de medio tiempo y temporales, que se renovaban cada semestre. Así, aunque la reducción queda paliada y aumenta la flexibilidad de la organización, esto se logra a un costo considerable para las carreras y la seguridad en el empleo de los explotados maestros.

La administración de recortes es un problema que exige dos soluciones: además de seleccionar tácticas para resistir o paliar la decadencia, la administración también debe, de ser necesario, elegir a quién deja irse, y qué programas se recortarán o terminarán. Decidir dónde hacer los cortes es una prueba para la inteligencia y el valor de los administradores, porque cada opción incluye intercambios y costos de oportunidad, que no se puedenborrar generando nuevos recursos derivados del crecimiento.

Corno en casi todas las cuestiones de administración pública que incluyen la distribución de costos, la elección de reglas de decisión para asignar los recortes, habitualmente incluye el intercambio de igualdad por eficiencia.v En este caso, "igualdad" pretende transmitir la idea de la distribución de recortes en toda la organización, con igual probabilidad de dañar a todas las unidades y empleados, cualquiera que sea el efecto sobre la capacidad de la organización a largo plazo. "Eficiencia" pretende significar la decisión, distribución y asignación de recortes a personas y unidades de la organización, de modo que por una determinada reducción del presupuesto se hagan minimizando la pérdida a largo plazo de los beneficios totales para la organización en conjunto, independientemente de su distribución.

Hacer recortes sobre la base de la igualdad es más fácil para los administradores porque es socialmente aceptable, más fácil de justificar e

35 Véase Arthur M. Oken, *Eqllity and Efficiency:* The *Big Tradeoff*, Washington, D. C, The Brookings Institution, 1975.

incluye pocos costos de toma de decisiones. "Compartir el dolor" es políticamente conveniente, porque apela a ideales de justicia que son de simple sentido común. Además, algunas sencillas decisiones equitativas ahorran los costos de seleccionar y negociar los recortes.x En contraste, los recortes de eficiencia implican costosos análisis de asignación de prioridades de tratamiento médico porque la distribución del dolor y de los inconvenientes exige que se sopese la utilidad de las personas y subunidades para la organización, teniendo en cuenta las contribuciones *futuras* que se esperan de ellas. Desde luego, en el sector público las cosas no son nunca tan claras, porque una serie de limitaciones como estatus de carrera, preferencia por los veteranos, derechos de selección y programas de realización obligatoria impiden que los administradores seleccionen las reglas óptimas para hacer los recortes. No obstante, los valores de igualdad y eficiencia ocupan un lugar central en la toma de decisiones y constituyen criterios útiles para juzgar lo apropiado de las reglas de recorte. Al aplicar estas normas a cinco de los métodos más comúnmente usados o propuestos para hacer los cortes -antigüedad, congelación de contrataciones, porcentajes iguales en toda la organización en general, normas de productividad y presupuestación de base cero-, podemos evaluar su eficacia como instrumentos administrativos.

La *antigüedad* es la más común y vilipendiada de las cinco reglas de decisión. Las garantías a la antigüedad tienen poco que ver con la igualdad o con la eficiencia *per se*. En cambio, van dirigidas a otro valor de la administración pública: la necesidad de dar un empleo seguro de carrera a servidores civiles que son neutralmente competentes.[37] Como es probable que la antigüedad se extienda en forma dispareja por la organización, utilizar normas de este tipo para hacer recortes obliga a los administradores a perder implícitamente el control del impacto que éstos tendrán sobre los servicios y la capacidad de las subunidades.

36 Un análisis de los costos de la toma de decisiones interactiva puede verse en Charles R. Adrian y Charles Press, "Decísíon Costs in Coalition Formation", *American Political Science Reuieui,* junio de 1968, pp. 556-563.

37 Véanse Herbert Kaufman, "Emerging Conflicts in the Doctrine of Public Administration", *American Political Science Review,* diciembre de 1956, pp. 1057-1073, Y Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Sen/ice,* Nueva York, Oxford University Press, 1968. Las normas de antigüedad también tienen raíces en la difundida creencia de que las organizaciones deben reconocer a quienes han invertido mucho en ellas, protegiendo a los empleados antiguos cuando se hacen necesarios algunos ajustes.

Además, dado que la antigüedad habitualmente dicta un sistema de retención de personal de "el último que entra es el primero que sale", los recortes hechos siguiendo esta regla de decisión tienden a causar el mayor daño a las minorías y las mujeres, que son los de más reciente ingreso en casi todas las dependencias públicas.

La *congelacián de las contrataciones* es una estrategia conveniente a corto plazo para ganar tiempo y conservar opciones. A corto plazo no daña a nadie a quien ya haya contratado la organización, porque depende de un "desgaste natural" que se efectúa por medio de renuncias, retiros y muertes, para disminuir el tamaño de la fuerza de trabajo de una organización. Sin embargo, a la larga, no es el modo más equitativo o eficiente de reducir las dimensiones de la organización. En primer lugar, aun cuando la selección natural y la autoselección alivian la presión de los administradores, también quitan a la administración el control de decidir a quién y adónde se va a cesar, reduciendo así la posibilidad de una planificación inteligente de los recortes a largo plazo. En segundo lugar, es probable que la congelación de contrataciones dañe a las minorías y a las mujeres que probablemente sean los grupos de más próxima contratación y no de más próximo retiro. En tercer lugar, es muy factible que el desgaste ocurra a diferente ritmo entre las especialidades profesionales y técnicas de una organización. Puesto que las renuncias procederán probablemente de aquellos empleados que tengan mejores oportunidades de empleo en otras partes, durante una larga congelación de contrataciones una organización puede sufrir escasez de algunas especialidades profesionales vitalmente necesarias y, sin embargo, no podrá contratar a personas que tengan el perfil requerido, aun cuando estén a su disposición.

Los *recortes de igual porcentaje en toda la organización* son cómodos, porque transfieren los costos de toma de decisiones a niveles bajos de la organización, pero suelen ser insensibles a las necesidades, las funciones productivas y las aportaciones de diferentes unidades. El corte de igual porcentaje puede requerir poco más que tirar algún lastre en algunas grandes unidades no especializadas, pero cuando provoca la eliminación de uno o dos cargos de una unidad sumamente especializada, pequeña y apretadamente integrada, puede inmovilizar esa unidad.

Criticar las *normas de productividad* es más difícil, y sin embargo es apropiado, especialmente cuando se aplica este concepto a la práctica de recortar unidades y personas que producían poco, con base en su

producto marginal por incremento de ingreso. Este método no toma en cuenta las diferencias de clientes atendidos, capacidad, esfuerzo y necesidad de las unidades. Una norma más apropiada es recortar programas, unidades de organización y empleados, de tal modo que la *utilidad marginal* de una reducción de los recursos sea igual para unidades, individuos y programas con lo cual impone así *sacrificios iguales* basados en la *necesidad* de recursos. Sin embargo, esta norma supone que las organizaciones son actores plenamente racionales, suposición que es fácil de desechar. Es más probable que los recortes se distribuyan mediante una mezcla de análisis y regateo político.

Acumular necesidades y preferencias incompatibles es un problema político, y por ello la *presupuestación de base cero* recibe tantos elogios como método de tornar decisiones acerca de la asignación de recursos en condiciones de decadencia. En primer lugar, la PBC va dirigida al futuro. En lugar de depender de un cálculo de "base no violada más incremento", permite el análisis de las actividades existentes y las nuevas actividades propuestas. En segundo lugar, permite hacer intercambios entre programas o unidades por debajo de sus actuales niveles de fondos. En tercero, da oportunidad de clasificar los "paquetes de decisión" mediante regateo político y negociación, de modo que la atención se concentre en los paquetes o actividades que más probablemente serán afectados por los recortea." Como resultado, la PBC permite que el análisis y la política participen en la torna de decisiones al hacer los recortes y, por tanto, posibilita la incorporación de una expresión de la *intensidad de la necesidad* de recursos, de parte de los administradores y clientes participantes, mientras al mismo tiempo incluye estimaciones sobre la forma en que los recortes afectarán los *niveles de actividad* de sus unidades. Y sin embargo, la PBC no carece de problemas. Probablemente su componente analítico sea caro -en especial en condiciones de austeridad- y esté sujeto a todas las limitaciones y peligros del análisis de costo-beneficio, mientras su componente político sea costoso, conforme las unidades luchan entre sí y con la administración central por preferencias, intercambios y asignación de los recortes.f

[38] Véanse Peter A. Pyhrr, "The Zero-Base Approach to Goverrunent Budgeting", *PublicAdministrative Retneui,* enero-febrero de 1977, pp. 1-8; Graeme M. Taylor, "Introduction to Zero-base Budgeting", The *Bureaucrat,* 1977, pp. 35-55.

[39] Véanse Brewer, "Termination: Hard Choices-Harder Questíons"; ABen Schick, "Zero base Budgeting and Sunset: Redundancy or Symbiosis?", *The Bureaucrat, 1977,*

Estas cinco reglas para tomar decisiones muestran cómo pueden hacerse elecciones estratégicas acerca de la administración de recortes, con rapidez, análisis, valor, consideración de la salud de la organización a largo plazo, o el efecto de los recortes sobre las vidas de empleados y clientes, o sin ellos. Por desgracia para algunos empleados y clientes y para el interés público, los administradores tomarán la decisión de "seguir adelante" en silencio, con recortes en toda la organización y salida lo antes posible. Para quienes preferirían una toma de decisiones más responsable y enérgica, que *facilitara la superoioencia de la organización a largo plazo,* la alternativa consiste en formar entre administradores y empleados una profunda lealtad a la organización y a los clientes, desalentar una salida fácil y favorecer la participación, de modo que las opiniones divergentes sobre el lugar en que deban hacerse los recortes puedan salir de los mandos medios, los empleados de bajo nivel y los clientes.s?

LOS PONDERABLES

El mundo del futuro es incierto, pero la escasez y los intercambios parecen inevitables. Boulding ha argumentado que "en una sociedad estacionaria, cerca de la mitad de la sociedad experimentará decadencia, mientras la otra mitad experimentará crecimiento".[41] Si en verdad estamos entrando en una época de reducción general de actividades, esto significa que la balanza de la distribución entre sectores, regiones y

pp. 12-32 Y "The Road From ZBB", *PIIblic Administrafion Reuieui,* marzo-abril de 1978, pp. 177-180; Y Aaron Wildavsky, "The Political Economy of Efficiency", *Public Adminisfration Review,* diciembre de 1966, pp. 292-310.

[40] Véase Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty,* especialmente el capítulo VII, "A Theory of Loyalty", pp. 76-105. Pese a lo atractivo de la "toma de decisiones responsable y directa", no se deben menospreciar las limitaciones puestas a la discrecionalidad de los administradores en las decisiones de contradicción. En el nivel local, por ejemplo, los administradores a menudo tienen poca influencia sobre cuáles programas de fondos federales deberán recortarse o darse por terminados. A menudo se les informa después de que ya se hicieron recortes de fondos en Washington, y se espera que ellos hagan los ajustes apropiados en sus fuerzas de trabajo locales. Estos ajustes hacia abajo también están, a menudo, fuera del control del administrador, porque en muchas ciudades donde se aplican sistemas de mérito, preferencia a los veteranos y fuertes sindicatos, reglas muy elaboradas imponen quién será despedido y el momento en que ello ocurrirá.

[41] Boulding, "The Management of Decline", p. 8.

organizaciones que lleguen a su fin o se contraigan se inclinará hacia la decadencia. Significa que necesitaremos capacidad gubernamental para crear intercambios entre organizaciones crecientes y decrecientes, e intervenir en economías regionales y sectoriales, con objeto de evitar los efectos potencialmente nocivos de perturbaciones radicales causadas por una decadencia no contenida.

Hasta aquí hemos logrado salir adelante sin tener que hacer intercambios conscientes entre sectores y regiones. Hemos enfrentado la decadencia con un enfoque casuístico, de "crisis a crisis", por medio de legislación de urgencia y ayuda financiera. Esta es una estrategia que supone que las decadencias son casos especiales de desequilibrio temporal, limitados en el tiempo y en el espacio, y habitualmente confinados a una sola organización, comunidad o región. En cambio, una decadencia *al nivel social,* general y en gran escala es un problema de diferente magnitud, y para resolverlo no bastan soluciones "de remiendo".

Parece haber dos posibles direcciones en las cuales tratar de salir de la inmovilidad. Primero, la posibilidad autoritaria; lo que Robert L. Heilbroner ha llamado el surgimiento de "gobiernos de hierro", con reducción de libertades civiles y asignación de recursos a toda la sociedad desde un gobierno central, y sin apelación.[42] Esta es una posibilidad detestada por la tradición democrática, pero sí comprende un futuro posible; si no para los Estados Unidos en el futuro próximo, por lo menos para algunas otras naciones menos prósperas. Hasta ahora hemos tenido poca experiencia con recortes de derechos, títulos y privilegios. Pero la escasez puede imponer el "abandono" de los clientes más dependientes y menos poderosos, superando toda resistencia por medio de la aplicación autocrática y violenta de ciertos métodos.

La otra posible dirección futura significa la adopción de nuevas imágenes y suposiciones sobre la naturaleza del hombre, del Estado y del ecosistema. Comporta cambios en los valores basados en el consumo material, la pérdida gradual de nuestra fascinación por el crecimiento económico y un empleo más eficiente de los recursos, sobre todo de las materias primas. Para que se concrete esta posibilidad, tendremos que analizar nuestra propensión a racionalizar nuestros deseos negando que algunas decadencias sean permanentes. También se requerirá una

[42] Véase Heilbroner, *An Inquiry into the Human Prospect;* también Michael Harrington, *The Twilight of Capitalism,* Nueva York, Simon & Schuster, 1976.

aceptación general de normas igualitarias y de ideologías contra el crecimiento y de "no crecimiento", que hoy apenas están naciendo, y el desarrollo de un movimiento político que promueva su incorporación a la elaboración de políticas.v Si abandonamos nuestra obsesión por el crecimiento, también podremos disminuir la "carga" que pesa sobre los gobiernos centrales, y permitir una mayor descentralización y la devolución de funciones.v' De este modo, tal vez podamos conservar derechos y procesos democráticos mientras hacemos frente al futuro con menores recursos.

Sin embargo, el futuro preferible podría no ser el futuro más probable. Esta perspectiva debería preocuparnos profundamente.

43 Para un análisis de la política anticrecimiento, véase Harvey Molotch, "The City as a Growth Machine", *Americanloumal ofSociology,* septiembre de 1976, pp. 309-332.

44 Richard Rose ha ofrecido un argumento agudo sobre el potencial delos gobiernos para quedar "sobrecargados" en "Cornmént: What Can Ungovernability Mean?" *Futures,* abril de 1971, pp. 92-94. Una presentación más detallada puede verse en su obra "On the Priorities of Goverrunent: A Developmental Analysis of Public Polícies", *European 'oumal of Political Research,* septiembre de 1976, pp. 247-290.' Este tema -también fue desarrollado por Rose en colaboración.con BiCuy Peters en *Can Government Go Bankrupt?,* NuevaYork, Basic Books,

XXXVIII. LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA: ¿SON FUNDAMENTALMENTE SIMILARES EN TODOS LOS ASPECTOS NO IMPORTANTES?*

GRAHAM T. ALLISON

MI SUBTÍTULO plantea como pregunta la muy citada "ley" de Wallace Sayre. Sayre había pasado algunos años en Ithaca, ayudando a planear la nueva Escuela de Administración de Empresas y Administración Pública, de Cornell. Se fue a Columbia con este aforismo: la gestión pública y la privada son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes.

Basó su conclusión en años de observación personal de los gobiernos, un buen oído hacia lo que sus colegas de Comell (y antes, en la OPA) decían acerca de las empresas, y una minuciosa revisión de la bibliografía y de los datos en que se comparaban las gestiones pública y privada. Sobre esta última, virtualmente no había ninguno. Por tanto, la provocativa "ley" de Sayre fue, en realidad, una invitación abierta a investigar.

Por desgracia, en los cincuenta años transcurridos desde la afirmación de Sayre, poco ha mejorado la base de datos para comparar sistemáticamente las gestiones pública y privada. Por tanto, cuando Scotty Campbell me llamó hace seis semanas para informarme que yo debía hacer algunas observaciones en esta conferencia, convinimos en que realmente aceptaría la invitación de Sayre para *especular* sobre similitudes y diferencias entre ambas gestiones en formas que sugirieran oportunidades significativas para la investigación sistemática.

Repito: este ensayo no es un informe de un importante proyecto de investigación de estudio sistemático. Más bien es la respuesta a una petición de un breve sumario de reflexiones del decano de una escuela de gobierno, que ahora pasa su tiempo dedicado a una forma de gestión

* *Proceedinge for the Public Mallagement Research Conference,* 19-20 de noviembre de 1979, Washlngton, D. C., Office of Personnel Management, OPM Document 127-53-1, febrero de 1980, pp. 27-38.

pública: la gestión de lo que [im March ha llamado una "anarquía organizada", en lugar de pensar, y mucho menos deescribir.? Además, esta especulación parecerá reflejar una suposición característica de Harvard según la cual Cambridge es el mundo o es una muestra adecuada de él. Digo "parece" ya que, como originario de Carolina del Norte, estoy consciente de este provincianismo. Sin embargo, he llegado a la conclusión de que los propósitos de esta conferencia resultarán mejor atendidos si ofrezco una perspectiva deliberadamente provinciana sobre estas cosas, y con ello presento un blanco claro para que otros disparen contra él. Por último, debo reconocer que este ensayo aprovecha libremente una continua discusión entre mis colegas de Harvard acerca del desarrollo del campo de la gestión pública, especialmente a Joe Bower, Hale Champion, Cardan Chase, Charles Christenson, Richard Darman, [ohn Dunlop, Phil Heymann, Larry Lynn, Mark Moore, Dick Neustadt, Roger Porter y Don Price. Puesto que mis colegas no han tenido el beneficio de comentar esta presentación, yo sospecho que he puesto algunos puntos mal o fuera de contexto, o sin la sutileza o la correción apropiadas. Por tanto, asumo plena responsabilidad por las palabras que siguen.

Este ensayo está organizado como sigue:

* La sección 1 se dedica a la pregunta: ¿qué es gestión pública?
* La sección 2 se centra en las similitudes: ¿dónde son básicamente iguales ambas gestiones?
* La sección 3 se consagra a las diferencias: ¿dónde difieren la gestión pública y la privada?
* La sección 4 plantea la pregunta en forma más operativa: ¿cómo son similares y diferentes los empleos y responsabilidades de dos gestores específicos, uno público y otro privado?
* La sección 5 intenta derivar de este análisis sugerencias acerca de prometedoras direcciones de investigación y luego esboza una agen-

1 En contraste con la gestión de jerarquías estructuradas, para la cual conviene la metáfora de un tradicional encuentro de futbol americano, en que cada equipo trata de anotar el mayor número posible de puntos, la mejor manera de concebir una anarquía es un partido de futbol *soccer* jugado en un campo redondo, rodeados de marcos; los jugadores entran y salen del campo esporádicamente, y aunque patean con vigor varios balones de distintos tamaños y formas hacia una u otra de las metas, juzgando ellos mismos y siendo juzgados por distintos y ambiguos sistemas de anotación. Véase Michael Cohen y James March, *Leadership and Ambiguity*, McGraw-Hill, 1974.

da y estrategia de investigación, para desarrollar el conocimiento e instrucción sobre la gestión pública.

SECCIÓN 1. PRECISANDO LA PREGUNTA: ¿QUÉ ES GESTIÓN PÚBLICA?

¿Qué significa el término "gestión", tal como aparece en la Oficina de Gestión y Presupuesto, o bien, Oficina de Gestión de Personal? ¿Es el concepto de "gestión" diferente, más extenso o más estrecho que el de "administración"? ¿Debemos distinguir gestión, jefatura, espíritu de empresa, administración, elaboración de políticas?

¿Quiénes son "gestores públicos"? ¿Los alcaldes, gobernadores y presidentes? ¿Los gestores urbanos, secretarios y comisionados? ¿Los jefes de oficina? ¿Los directores de oficina? ¿Los legisladores? ¿Los jueces?

Recientes estudios de OPM y OMB arrojan cierta luz sobre estas preguntas. El importante estudio de OPM sobre "el actual estado de la investigación de la gestión pública", completado en mayo de 1978 por Selma Mushkin, del Laboratorio de Servicios Públicos de Georgetown, empieza con esta pregunta. El informe de Mushkin observa la definición de "gestión pública" empleada por el Comité de Estudio Interdependencias sobre Ayuda a la Gestión Pública, en su informe de 1975 a la OMB. Este estudio identificaba los siguientes elementos centrales:

1) *Gestión de la política*
   Identificación de necesidades, análisis de opciones, selección de programas y asignación de recursos sobre una base jurisdiccional amplia.
2) *Gestión de recursos*
   Establecimiento de sistemas básicos de apoyo administrativo, como de presup esto, gestión financiera, procuración y abastecimiento y gestión sonal.
3) *Gestió umas*
   Apli íticas de operación diaria de dependencias que apli- e largo de líneas funcionales (educación, aplicación de

2 H. Sandifer y Sally Familton, *Curren; Status of Public Management* ... *or Supported by Federal Agencies*, Public Services Laboratory ... 1978, p. 10

El informe de Mushkin rechaza esta definición. en íavor de "otra lista de elementos de gestión pública". Estos elementos son:

- Gestión de personal (aparte de planeación de Id íuvrza de trabajo y relaciones colectivas de negociación y gt'slión laboral)
- Planificación de la fuerza de trabajo
- Relaciones colectivas de negociación y gestión laboral
- Medición de la productividad y desempeño
* Organización/reorganización
- Gestión financiera (incluye la gestión de relaciones intergubernamentales)
* Investigación de la evaluación, y auditoría de programas y gestión.[3]

Estos enredos terminológicos obstaculizan seriamente el dosarrollo de la gestión pública como campo de conocimiento. En nuestros esfuerzos por analizar el programa de estudios sobre gestión pública de Harvard, me llamó la atención cómo diferentes personas aplicaban esos términos, Con cuánta vehemencia muchas personas se pronuncidhdn ante alguna distinción que creían que se caracterizaba por una difervncia entre un término y otro y, por consiguiente, Id gran barrera que la terminologia constituye para toda discusión convergente. Estos obstáculos verbales vinualmente anulan una conversación que sea a la vez breve y constructiva entre personas que no han desarrollado un lenguaje común, o una comprensión mutua del empleo que el otro hace de los términos. (Dejo al lector suponer lo que esto puede significar para esta misma conferencia.)

Este enredo terminológico refleja una confusión conceptual de más peso. No existe un marco general que ponga orden en este dominio, En un esfuerzo por captar los fenómenos -la confusión floreciente y rezurnbante de personas desempeñando tareas que producen resultados-,-, tanto los practicantes como los observadores se han empeñado en encontrar distinciones que les faciliten el trabajo. Los intentos hechos en los primeros decenios de este siglo de trazar una línea clara entre "políticas" y "administración", como esfuerzos más recientes por estableeer una división similar entre "elaboración de políticas" e "implantación", reflejan la búsqueda común de una simplificación que nos permita poner de un lado las cuestiones de política, preñadas de valor (quién

[3] *Ibid.*, p. 11.

da y estrategia de investigación, para desarrollar el conocimiento e instrucción sobre la gestión pública.

SECCIÓN 1. PRECISANDOLAPREGUNfA: ¿QuÉ ESGESTIÓNPúBUCA?

¿Qué significa el término "gestión", tal como aparece en la Oficina de *Gestión* y Presupuesto, o bien, Oficina de *Gestión* de Personal? ¿Es el concepto de "gestión" diferente, más extenso o más estrecho que el de "administración"? ¿Debemos distinguir gestión, jefatura, espíritu de empresa, administración, elaboración de políticas?

¿Quiénes son"gestores públicos"? ¿Los alcaldes, gobernadores y presidentes? ¿Los gestores urbanos, secretarios y comisionados? ¿Los jefes de oficina? ¿Los directores de oficina? ¿Los legisladores? ¿Los jueces?

Recientes estudios de OPM y OMB arrojan cierta luz sobre estas preguntas. El importante estudio de OPM sobre"el actual estado de la investigación de la gestión pública", completado en mayo de 1978 porSelma Mushkin, del Laboratorio de Servicios Públicos de Georgetown, empieza con esta pregunta. El informe de Mushkin observa la definición de "gestión pública" empleada por el Comité de Estudio Interdependencias sobre Ayuda a la Gestión Pública, en su informe de 1975 a la OMB. Este estudio identificaba los siguientes elementos centrales:

1) *Gestión de la política*
   Identificación de necesidades, análisis de opciones, selección de programas y asignación de recursos sobre una base jurisdiccional amplia.
2) *Gestión de recursos*
   Establecimiento de sistemas básicos de apoyo administrativo, como de presupuesto, gestiónfinanciera, procuración y abastecimiento y gestión de personal.
3) *Gestión deprogramas*
   Aplicación de políticas de operación diaria de dependencias que aplican las-políticas a lo largo de líneas funcionales (educación, aplicación de la ley, etcéteraj.?

2 Selma J. Mushkin, Frank H. Sandifer y SalIy Familton, *Current SmmsofPublic Management: Research Conducied by or Supporied by Federa/Agencies,* Publíc Services Laboratory, Georgetown, University, 1978, p. 10.

El informe de Mushkin rechaza esta definición, en favor de "otra lista de elementos de gestión pública". Estos elementos son:

* Gestión de personal (aparte de planeación de la fuerza de trabajo y relaciones colectivas de negociación y gestión laboral)
* Planificación de la fuerza de trabajo
* Relaciones colectivas de negociación y gestión laboral
* Medición de la productividad y desempeño
* Organización/reorganización
* Gestión financiera (incluye la gestión de relaciones intergubernamentales)
* Investigación de la evaluación, y auditoría de programas y gestión.[3]

Estos emedos terminológicos obstaculizan seriamente el desarrollo de la gestión pública como campo de conocimiento. En nuestras esfuerzos por analizar el programa de estudios sobre gestión pública de Harvard, me llamó la atención cómo diferentes personas aplicaban esos términos, con cuánta vehemencia muchas personas se pronunciaban ante alguna distinción que creían que se caracterizaba por una diferencia entre un término y otro y, por consiguiente, la gran barrera que la terminología constituye para toda discusión convergente. Estos obstáculos verbales virtualmente anulan una conversación que sea a la vez breve y constructiva entre personas que no han desarrollado un lenguaje común, o una comprensión mutua del empleo que el otro hace de los términos. (Dejo al lector suponer lo que esto puede significar para esta misma conferencia.)

Este enredo terminológico refleja una confusión conceptual de más peso. No existe un marco general que ponga orden en este dominio. En un esfuerzo por captar los fenómenos -la confusión floreciente y rezumbante de personas desempeñando tareas que producen resultados-, tanto los practicantes corno los observadores se han empeñado en encontrar distinciones que les faciliten el trabajo. Los intentos hechos en los primeros decenios de este siglo de trazar una línea clara entre "políticas" y "administración", corno esfuerzos más recientes por establecer una división similar entre "elaboración de políticas" e "implantación", reflejan la búsqueda común de una simplificación que nos permita poner de un lado las cuestiones de política, preñadas de valor (quién

3 *tu«*, p. 11.

recibe qué, cuándo y cómo), ye1 enfoque en la cuestión más limitada de cómo desempeñar con más eficiencia las tareas." Pero, ¿puede realmente alguien negar que el "cómo" afecta considerablemente el "quién", el "qué" y el "cuándo"?

Las categorías básicas que prevalecen hoy en los análisis de la gestión pública -estrategia, gestión de personal, gestión financiera y control- se derivan, en su mayor parte, de un contexto de negocios en que los ejecutivos gestionan las jerarquías. No está claro cómo se ajustan esos conceptos a los problemas a que se enfrentan los gestores públicos.

Por último, no existen datos claros sobre 10 que hacen los gestores públicos. En cambio, la bibliografía académica, tal corno está, consiste casi enteramente de especulaciones unidas a fragmentos y testimonios sueltos acerca de la cola o de la trompa, o de otra manifestación del proverbial elefante.! En contraste con los -literalmente- miles de casos en que se describen los problemas a que se enfrentan los gestores privados y su práctica al resolver estos problemas, apenas comienza a emprender la investigación de casos desde la perspectiva del gestor público.' Mi compañero en este panel Dwight Wa1do explicará por qué el campo de la administración pública ha producido tan pocos datos acerca de la gestión pública. Pero la pobreza de datos sobre los fenómenos detiene toda investigación empírica y sistemática de las semejanzas

4 Aunque frecuentemente identificado como el autor que estableció la completa separación entre "política" y "administración", en realidad, se ha juzgado injustamente a Woodrow Wilson. "El objeto del estudio de la administración es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer debidamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible [...]." (Wilson, "The study of Public Administration", publicado como ensayo en 1888 y reproducido en *Political 5cience Quarterly,* diciembre de 1941, p. 481). Para otra declaración sobre el mismo punto, véase Brooks Adams, *TIte TIteory of Social Reuolutions,* Macmillan, 1913, pp. 207-208.

5 Véase Dwight Waldo, "Organization Theory: Revisiting the Elephant", *PAR,* noviembre-diciembre de 1978. Revisando la cada vez mayor cantidad de libros y artículos sobre la teoría de la organización, Waldo observa que "el crecimiento del volumen de la bibliografía no puede compararse con el aumento del conocimiento".

6 Véase *Cases in PublicPolicyandManagement,* 1979, de la Intercollegiate Case Clearing House, para una bibliografía que contiene descripciones de 577 casos por 366 personas procedentes de 79 instituciones. El trabajo en casos actuales se basa en anteriores esfuerzos, hoy expandidos, del Inter-University Case Programo Véase, por ejemplo, Harold Stein (comp.), *Public Administration andPoliCl) Deuelopmeni: A Case Book,* Harcourt, Brace and [ovanovich, 1952, y Edwín A. Bock y Alan K. Campbell (comps.), *Case Studies in AmericanGooemment,* Prentice-Hall, 1962.

y diferencias que hay entre las gestiones pública y privada, abandonando el campo a una mezcla de reflexiones sobre experiencia personal y simple especulación.

Para los fines de esta presentación, seguiré a Webster y utilizaré el término "gestión" con el sentido de organización y dirección de recursos para alcanzar el resultado deseado. Me centraré en los *gestores generales*, es decir, en las personas encargadas de gestionar toda una organización o una subunidad multifuncional. Me interesaré en las responsabilidades del gestor general, tanto *dentro* de su organización al integrar las diversas contribuciones de subunidades especializadas de la organización para lograr resultados, como *fuera* de ella, al relacionar su organización y sus productos con votantes externos. Empezaré con la simplificadora suposición de que los gestores de las tradicionales organizaciones del gobierno son gestores públicos, y que los gestores de las tradicionales empresas privadas, son gestores privados. Para que el análisis no caiga víctima de la falacia de la abstracción mal elegida, tomaré al Director de EPA y al Ejecutivo Principal de American Motors como gestores público y privado, respectivamente. Así, se puede plantear en concreto nuestra pregunta básica: ¿en qué formas son los trabajos y las responsabilidades de Doug Costle, como Director de EPA, similares y diferentes de las de Roy Chapin, como Ejecutivo Principal de American Motors?

SECCIÓN 2. SIMILITUDES: ¿EN QUÉ SE PARECEN LAS GESTIONES PÚBLICA Y PRIVADA?

En cierto nivel de abstracción, es posible identificar un conjunto de funciones de la gestión general. La mas célebre de ese tipo de listas apareció en la clásica obra de Gulick y Urwick, *Papers in the Scíence oj Administration*?[7] Gulick resumió la labor del jefe ejecutivo en el acrónimo POSDCORB. Las letras representan:

* Planificar
* Organizar
* Integrar personal
* Dirigir

7 Luther Gulick y Al Urwick (comps.), *Papers in the Science of Public Administration*, Institute of Public Adrninistration, 1937.

CUADRO 1. *Funciones de la gestión general*

Estrategia
1. *Establecimiento de objetivos y prioridades* para la organización (sobre la base de previsiones del medio externo y de las capacidades de la organización).
2. *Creación de planes operativos* para alcanzar estos objetivos.
Componentes internos de la gestión
3. *Organización y personal:* al organizar, el gestor establece la estructura (unidades y puestos con autoridad y responsabilidades asignadas) y procedimientos (para coordinar actividades y emprender acciones); en cuestión de personal, trata de colocar la persona adecuada en los puestos claves.[a]
4. *Dirección de personal y sistema de gestión de personal:* la capacidad de la organización queda encamada básicamente en sus miembros y en sus habilidades y conocimientos; el sistema de administración de personal recluta, selecciona, socializa, entrena, recompensa, castiga y expulsa el capital humano de la organización, que constituye la capacidad de la organización para actuar, con objeto de alcanzar sus metas y responder a direcciones específicas de la gestión.
5. *Control del desempeño:* varios sistemas de información de gestión -que incluyen presupuestos de operación y capital, cuentas, informes y sistemas estadísticos, evaluaciones de desempeño y evaluación de productos- ayudan a los gestores a tomar decisiones y medir los avances hacia sus objetivos.
La gestión de públicos interesados externos
6. *Trato con unidades "externas"* de la organización, sujetas a cierta autoridad común: la mayoría de los gestores generales deberán tratar con homólogos de otras unidades dentro de la organización en conjunto -arriba, lateralmente y abajo- para alcanzar los objetivos de su unidad.
7. *Trato con organizaciones independientes:* dependencias de otras ramas o niveles de gobierno, grnpos de interés y empresas privadas, que pueden afectar en forma importante la capacidad de la organización para alcanzar sus objetivos.
8. *Trato con la prensa y el público* cuya acción o aprobación o aceptación se requiere.

[a] La organización y el personal a menudo se separan en esas listas, pero aquí aparecen combinadas a causa de la interacción entre ambos. Véase Graham Allison y Peter Szanton, *Remarking Foreign Policy* (Basic Books, 1976), p. 14.

* Coordinar
* Informar
* Presupuestar

Con diversas adiciones, enmiendas y retoques, pueden encontrarse listas similares de las funciones del gestor general en toda la bibliografía acerca de la gestión, desde Barnard hasta Drucker,"

Resistiré aquí a mi natural instinto académico de participar en el debate intramuros entre partidarios de diversas listas y distinciones. En cambio, me limito a presentar una lista (véase el cuadro 1) que intenta integrar las principales funciones que se han identificado para los gestores generales, sean públicos o privados.

Estas funciones comunes de la gestión no son aisladas y discretas sino, más bien, componentes integrales, aquí separados con fines de análisis. El carácter y la importancia relativas de las diversas funciones difieren de un momento a otro en la historia de cualquier organización, y entre una organización y otra. Pero ya sea en un medio público o privado, para el gestor general el desafío consiste en integrar todos estos elementos de tal modo que obtenga resultados.

SECCIÓN 3. DIFERENCIAS: ¿EN QUÉ SON DIFERENTES LASGESTIDNESPúBUCA YPRIVADA?

Aunque haya un nivel de generalidad en que administración es administración, sea pública o privada, funciones que llevan nombres idénticos, adquieren un significado un tanto distinto en el medio público yen el privado. Corno lo ha hecho ver Larry Lynn, una importante prueba en el debate entre quienes subrayan las "similitudes" y quienes ponen de relieve las "diferencias", es la conclusión casi unánime de personas que han sido administradores generales, tanto en empresas privadas como en el gobierno. Considérense las reflexiones de George Shultz (antiguo director de DMB, Secretario del Trabajo, Secretario de la Tesorería; hoy, presidente de la Bechtel), de Donald Rumsfeld (ex congresista,

8 Véanse, por ejemplo, Chester I. Barnard, *The Punctions o/ the Executiue,* Howard University Press, 1938, y Peter F. Drucker, *Management: Tasks, Responsibilities, Practices,* Harperand Row, 1974. El reeonocimíento de las relaciones humanas por Barnard vino a añadir una dimensión importante que se había pasado por alto en listas anteriorés.

director de DEO, director del Consejo del Costo de la Vida, jefe de personal de la Casa Blanca, y Secretario de la Defensa; hoy, presidente de la GD Searle and Company), de Michael Blumenthal (ex presidente y principal funcionario ejecutivo de la Bendix, Secretario del Tesoro, hoy, vicepresidente de la Burrows), de Roy Ash (ex presidente de Litton Industries, director de OMB, hoy, presidente de Addressograph), de Lyman Hamilton (ex jefe del presupuesto de BOB, alto comisionado de Okinawa, jefe de división del Banco Mundial, y presidente de la ITI) y de George Romney (ex presidente de American Motors, gobernador de Michigan y Secretario de Vivienda y Desarrollo Urbano).[9] Todos ellos juzgan que la gestión pública es diferente de la privada... ¡Y más difícil!

Tres listas ortogonales de diferencias

Mi revisión de esos recuerdos (así como el pensamiento académico) ha identificado tres interesantes listas ortogonales, que resumen el actual estado de nuestro campo: una es obra de [ohn Dunlop; otra es una gran revisión de la bibliografía hecha por la *Public Administration Review,* en la cual se comparan organizaciones públicas y privadas, y que se debe a Hal Rainey, Robert Backoff y Charles Levine; y otra es de Richard E. Neustadt, quien la preparó para el panel sobre la Gestión Presidencial de la Academia Nacional de Administración Pública.

La "comparación impresionista de la gestión gubernamental y las empresas privadas", de John T. Dunlop, nos ofrece los siguientes contrastes.l?

1. La perspectiva del tiempo

Los gestores del gobierno tienden a tener horizontes de tiempo relativamente breves, impuestos por las necesidades y el calendario políticos,

[9] Véase, por ejemplo, George Romney, "A Businessman in a Political Jungle". *Fortune,* abril de 1964; Michael Blumenthal, "Candid Reflections of a Businessman in Washington", *Fortu ne,* 29 de enero de 1979; Donald Rumsfeld, "A Political Turned Executive", *Fortune,* 10 de septiembre de 1979; George Shultz, "The Ambitions Interface", *Hartará Business Review,* noviembre-díciembre de 1979.

[10] John T. Dunjop, "Public Management", borrador de un ensayo y una propuesta inéditos, verano de 1979.

mientras que los gestores privados parecen tener una perspectiva de más tiempo orientada hacia la evolución del mercado, innovaciones e inversiones tecnológicas y formación de organizaciones.

2. *Duración*

La extensión de servicio de los más altos gestores de gobierno, de designación política, es relativamente breve, con un promedio reciente de no más de 18 meses, para subsecretarios, mientras que los gestores privados tienen un periodo más largo, tanto en el mismo puesto como en la misma empresa. Un elemento reconocido de la gestión de empresas privadas es la responsabilidad de preparar a un sucesor o a varios posibles candidatos, mientras que este concepto es, en gran parte, ajeno a la gestión pública, puesto que se considera peligroso preparar a un sucesor.

3. *Medición de desempeño*

Hay poco o ningún acuerdo sobre las normas y mediciones para evaluar a un gestor de gobierno, en tanto que en la empresa privada sí están bien establecidas varias pruebas de desempeño -rendimiento financiero, parte del mercado, medición de desempeño para compensaciones ejecutivas- y a menudo se hacen explícitas para una particular posición durante un periodo próximo especificado.

4. *Limitaciones de personal*

En el gobierno hay dos capas de funcionarios encargados de la gestión, que a veces son hostiles entre sí: el servicio civil (o bien, hoy, el sistema ejecutivo) y los nombramientos políticos. La sindicalización de los empleados de gobierno existe entre personal de nivel relativamente alto en la jerarquía, e incluye a buen número de personal de supervisión. El servicio civil, las cláusulas de los contratos colectivos y otras regulaciones complican el reclutamiento, la contratación, la transferencia y la disposición o despido del personal para alcanzar objetivos o preferen-

cias empresariales. En comparación, la gestión de empresas privadas tiene considerablemente mayor margen, aun en la negociación colectiva, en gestión en el manejo de sus subordinados. Tienen mucho mayor autoridad para dirigir a los empleados de su organización. La política y gestión del personal del gobierno se encuentran más bajo el control del alto personal (incluyendo el del servicio civil, fuera de la dependencia), en comparación con el sector privado, en que el personal está mucho más sujeto a la responsabilidad de línea.

5. Igualdad y eficiencia

En la gestión gubernamental suele hacerse gran hincapié en la creación de condiciones de igualdad entre diferentes grupos, mientras que en la correspondiente a empresas privadas el énfasis recae en la eficiencia y el desempeño competitivo.

6. Procesos públicos contra procesos privados

La gestión gubernamental suele estar expuesta a la vista del público y ser más abierta, mientras que la de empresas privadas es más discreta, y sus procesos más internos, menos expuestos a la vista del público.

7. Función de la prensa y de los medios informativos

La gestión gubernamental debe enfrentarse regularmente a la prensa y otros medios informativos; sus decisiones a menudo son previstas por éstos. Las decisiones privadas aparecen menos en la prensa, y ésta ejerce mucho menor repercusión sobre la sustancia y el momento de sus decisiones.

8. Persuasión y dirección

En el gobierno, a menudo los empresarios tratan de mediar en las decisiones como resppesta a numerosas presiones, y con frecuencia deben

formar una coalición de grupos internos y externos para sobrevivir. En contraste, la gestión privada procede mucho más por medio de la emisión de directivas u órdenes de los superiores a sus subordinados, con pocos riesgos de contradicción. Los gestores gubernamentales suelen considerar que deben responder a muchos superiores, mientras que los administradores privados tienden a buscar una sola autoridad superior.

9. Impacto legislativo y judicial

A menudo, los gestores gubernamentales se ven sometidos a un minucioso escrutinio por grupos supervisores del legislativo, o aun a órdenes judiciales, que son totalmente insólitas en la gestión de empresas privadas. Ese escrutinio con frecuencia limita materialmente la libertad de acción ejecutiva y administrativa.

10. El objetivo final

Los gestores gubernamentales rara vez tienen un objetivo final claramente trazado, mientras que los de empresas privadas se proponen la ganancia, el desempeño en el mercado y la supervivencia.

El principal artículo crítico de la *Public Administration Review,* que comparaba las organizaciones públicas y privadas, obra de Rainey, Backoff y Levine, intenta resumir los principales puntos de consenso que hay en la bibliografía sobre semejanzas y diferencias entre organizaciones públicas y privadas.'! El cuadro 2 presenta ese resumen.

En tercer lugar, Richard E. Neustadt, en forma similar a la de Dunlop, observa seis importantes diferencias entre presidentes de los Estados Unidos y altos funcionarios ejecutivos de grandes corporaciones.P

11 Hal G. Rainey, Robert W. Backoff y Charles N. Levine, "Comparing Public and Private Organization", *Pubiic Administration Reoieto,* marzo-abril de 1976.

12 Richard E. Neustadt, "American Presidents and Corporate Executives", documento preparado para una reunión del Panel sobre Administración Presidencial, de la National Academy of Public Administration, 7-8 de octubre de 1979.

CUADRO 2. *Avances en la investigación de la administración pública:*

I. Factores ambientales

Tema		*Proposición*	
1.1.	Grado de exposición al mercado (dependencia de las asignaciones)	r.t.a.	Menor exposición al mercado redunda en menor incentivo para la reducción de costos, eficiencia en la operación y el desempeño.
		I.1.b.	Menor exposición al mercado redunda en menor eficiencia en las asignaciones (reflejode las preferencias delconsumidor, proporción de la oferta y la demanda, etcétera).
		r.t.c,	Menor exposición al mercado significa menos disponibilidad de indicadores e información del mercado (precios, ganancias, etcétera).
1.2.	Limitaciones jurídicas formales (tribunales, legislatura, jerarquía).	1.2.a.	Más limitaciones a los procedimientos, esferas de operaciones (menos autonomía de los gestores para decidirse por tales opciones).
		I,2.b.	Mayor tendencia a la proliferación de especificaciones y controles formales
		I,2.c.	Más fuentes externas de influencia formal, mayor fragmentación de estas fuentes.
1.3.	Influencias políticas	I.3.a.	Mayor diversidad de la intensidad de influencias externas informales sobre las decisiones (negociación, opinión pública, reacciones de grupos de interés)
		I.3.b.	Mayor necesidad de apoyo de "terceros interesados": grupos de clientes, autoridades formales favorables, etcétera.

11. Transacciones entre la organización y el medio

n.i.	Coerción (naturaleza inevitable, "coercitiva", "monopólica" de muchas actividades gubernamentales)	n.l.a.	Es más probable que la participación en el consumo y el financiamiento de los servicios sea inevitable u obligatoria (el gobierno tiene sanciones y facultades coercitivas únicas).
uz.	Alcance del impacto	n.2.a.	Mayor impacto, mayor importancia simbólica de las acciones de los administradores públicos (mayor alcance del interés, como el "interés público")
n.3.	Escrutinio público	n.3.a.	Mayor escrutinio público de funcionarios públicos y sus acciones
n.4.	Expectativas públicas exclusivas	n.4.a.	Mayores expectativas públicas de que los funcionarios públicos actúen con mayor justicia, responsabilidad y honradez

m.i.	Complejidad de objetivos, normas de evaluación y decisión	m.l.a.	Mayor número y diversidad de objetivos y normas
		m.l.b.	Mayor vaguedad e intangibilidad de objetivos y normas
		m.l.c.	Mayor tendencia a que las metas entren en conflicto (más "intercambios")
m.2.	Relaciones de autoridad y el papel del administrador	m.2.a.	Menor autonomía y flexibilidad al tomar decisiones, de parte de los administradores públicos
		m.2.b.	Autoridad más débil y fragmentaria sobre subordinados y niveles inferiores. (1. Los subordinados pueden pasar por encima o apelar a otras autoridades. 2. Limitaciones del sistema de méritos.)
		m.2.c.	Mayor renuencia a delegar, más niveles de revisión y mayor uso de regulaciones formales (por las dificultades de supervisión y de delegación, resultantes de m.l.b.)
		m.2.d.	Un papel más político y expuesto para los altos gestores
m.3.	Desempeño de la organización	m.3.a.	Mayor cautela y rigidez, menos poder de innovación
		m.3.b.	La rotación más frecuente dé los altos jefes, por elecciones y nombramientos políticos, da por resultado mayor perturbación de la aplicación de los planes
m.4.	Incentivos y estructuras de incentivos	m.4.a.	Mayor dificultad de inventar incentivos para un desempeño eficiente y eficaz
		m.4.b.	Valoración más baja de los incentivos económicos por los empleados.
m.5.[b]	Características personales de los empleados	m.5.a.	Variaciones de rasgos de personalidad y necesidades, como un mayor predominio y flexibilidad, mayor necesidad de logros de parte de los administradores de gobierno.
		m.5.b.	Menor satisfacción en el trabajo y menor compromiso con la organización

FUENTE: *Public Administration Reoieui,* marzo-abril de 1976, pp. 236-237.

[a] Resumen de la bibliografía sobre las diferencias entre las organizaciones públicas y las privadas: principales puntos de consenso. Este cuadro presenta un resumen de los puntos de consenso, al mostrarlos como proposiciones respecto a los atributos de una organización pública, en relación con los de una organización privada.

[b] m.S.a. y nr.S.b. representan resultados de estudios empíricos particulares, y no puntos de acuerdo entre autores.

1. El horizonte de tiempo

El jefe privado empieza considerando de antemano toda una década, poco más o menos: su probable periodo, a menos que haya perturbaciones extraordinarias. El presidente que va a desempeñar su primer periodo puede considerar cuatro años cuando mucho, estando el cuarto (y ahora, hasta el tercero) dominado por la campaña para la reelección. (Apenas podemos saber lo que piensan los que entran en un segundo periodo, pues sólo hemos visto uno de esos periodos completado en el pasado cuarto de siglo.)

2. Autoridad sobre la empresa

Sometido al consejo de administración que lo nombró y puede despedirlo, el ejecutivo privado fija las metas de la organización, cambia estructuras, procedimientos y el personal apropiados, supervisa resultados, revisa las decisiones clave, trata con gente importante de fuera y logra la aprobación de su consejo. Con excepción de la profunda pero estrecha esfera de movimientos militares, la autoridad de un presidente en estos aspectos es compartida con los miembros importantes del Congreso (o sus ayudantes); individualmente pueden tener mayor autoridad explícita que él (compárense las autorizaciones y asignaciones con la cláusula de "tener cuidado"). En cuanto a "lograr la aprobación de su consejo", ni los congresistas con quienes comparte el poder, ni los electores de las convenciones primarias o las convenciones generales que lo "contrataron" tienen los deberes de un consejo adminsitrativo ni una visión general de la empresa, que pueda compararse con la del presidente.

3. El sistema de carrera

La empresa modelo es un verdadero sistema de carrera, algo parecido al Servicio Forestal después del ingreso inicial. En tiempos normales, el propio jefe es elegido desde dentro, o tomado de otra empresa de la misma industria, Él escoge los jefes de departamento y similares, entre aquellos con quienes ha trabajado o a quienes conoce por compañías

comparables. Él y sus principales asociados conocerán bien sus papeles mutuos —en realidad, probablemente él ha desempeñado un buen número— y también suele conocer los estilos de operar, las personalidades e idiosincrasia de los demás. Contrastémoslo con el presidente, que rara vez ha tenido mucha experiencia "en la calle", probablemente sabe poco de la mayoría de las funciones que hay ahí (mucho de lo que conoce resultará equivocado), y menos de casi todos los asociados a quienes nombrará ahí, quiéralo o no, para ocupar sus cargos el día de la toma de posesión. Tampoco es probable que se conozcan bien unos a otros, pues llegan de todas partes y en su mayoría caerán en el olvido.

4. Relación con los medios informativos

El ejecutivo privado representa a su empresa y habla por ella públicamente, en circunstancias excepcionales; él y sus asociados juzgarán cuáles son las excepciones que lo justifican. Aparte de éstas, no ve a la prensa ni da a sus miembros acceso a las operaciones internas, sobre todo en su propia oficina, excepto para establecer deliberadamente algún punto, con fines de relaciones públicas. En cambio, el presidente está casi siempre a la vista, tratando continuamente con la prensa de la Casa Blanca y con el vasto círculo de reporteros de la política, comentadores y columnistas. Los necesita para su trabajo cotidiano, no como algo excepcional, y ellos lo necesitan para el suyo: los programas de *TV Netuiork News* lo presentan en "primer cuadro" varias noches de cada semana. Ellos y el presidente dependen tanto mutuamente como él y los congresistas (o más aún). En términos comparativos, estas relaciones superan a casi todas las administrativas durante casi todo su tiempo.

5. Medición de desempeño

El ejecutivo privado espera que se le juzgue y a la vez juzga a sus subordinados por su rendimiento económico, cualesquiera que sean las medidas de la empresa (importante elección estratégica). En la práctica, su consejo de administración puede utilizar medidas más subjetivas, y también él, pero a riesgo de la moral y del buen orden. La relativa virtud

de la ganancia, del "objetivo final", es su legitimidad, su aceptación general en el mundo de los negocios por todos los interesados. En ciertos casos no importa su utilidad técnica, ni su aparente "objetividad"; por tanto, su "imparcialidad" tiene enorme utilidad social; este es un mito que todos pueden tolerar. Para un presidente no hay contraparte (salvo *in extremis,* el "fusil humeante", para justificar su acusación). El público general parece juzgar a un presidente, por lo menos en parte, por lo que los miembros de la sociedad creen que está ocurriendo en sus propias vidas; congresistas, funcionarios y grupos de interés parecen juzgar por lo que barruntan, en ciertos momentos, que él puede hacer por sus causas. Los miembros de la prensa interpretan ambos criterios y difunden normas simplificadas que los afectan a ambos, que es el "marcador" legislativo, que es norma diseñada por la propia prensa. La Casa Blanca los denigra a todos, excepto cuando lo hacen bien.

6. Aplicación

El jefe corporativo, supuestamente, no se limita a dirigir una estrategia y señalar un rumbo a las políticas; también se supone que supervise lo que ocurre después, cómo las intenciones se convierten en realidad en resultados; o si no se alcanzan, adopta una acción correctiva, supervisando por medio de su sistema informativo, y actúa, si es necesario, por medio de su sistema de personal. En contraste, un presidente, aunque responsable de las propuestas presupuestarias, también parece mal situado y mal equipado en muchas esferas de la política para supervisar lo que están a punto de hacer las dependencias de estados, ciudades, corporaciones, sindicatos o gobiernos extranjeros, o para cambiar al personal encargado. Y sin embargo, éstos son muy a menudo los que ejecutan sus programas. Aparte de la defensa y de la diplomacia, el gobierno federal hace principalmente dos cosas: emite y aplica regulaciones y concede subsidios como ayuda. Cuando estos son discrecionales, habitualmente la elección queda investida en el estatuto de un funcionario que debe ser confirmado por el Senado, muy lejos de la Casa Blanca. Supervisar es su función, no la del presidente, salvo de manera indirecta. Y la acción final es función de aquéllos a quienes van dirigidas las reglas y los fondos; en su mayor parte no son personal federal. En la

defensa, han desaparecido arsenales y astilleros; las armas llegan del sector privado. En relaciones exteriores, son las acciones de los *otros* gobiernos sobre las que quisiéramos influir. Y de estos supervisores, el presidente está muy lejos casi todo el tiempo. Si llega a intervenir es en caso de urgencia, y no por medio de incentivos a las organizaciones.

Subyacente a las más claras distinciones de esta lista entre la gestión pública y la privada, se encuentra una *diferencia constitucional* fundamental. En las empresas, las funciones de gestión general están centralizadas en una sola persona: el principal funcionario ejecutivo. La meta es una autoridad proporcional a la responsabilidad. En contraste, en el gobierno de los Estados Unidos.Jas funciones del gestor general están constitucionalmente dispersas entre instituciones en competencia: el Ejecutivo, las cámaras del Congreso y los tribunales. La meta constitucional era "no promover la eficiencia, sino impedir el ejercicio de un poder arbitrario", como observó el juez Brandeis. En realidad, como lo ponen en claro *The Federalist Papers,* el objetivo era crear incentivos para competir: lila gran seguridad contra una concentración gradual de los diversos poderes en la misma rama consiste en dar a quienes administran cada rama los medios constitucionales y los motivos personales para resistir toda intervención de los demás. Hay que hacer que la ambición contrarreste la ambición".[13] De este modo, las funciones de gestión general concentradas en el CEO de una empresa privada en el sector público están, por designio constitucional, dispersas entre numerosas instituciones en competencia y, aSÍ, son compartidas por cierto número de personas cuyas ambiciones se enfrentan entre sí. Hoy, para la mayor parte de las áreas de política, estas personas incluyen, en el nivel federal, al principal funcionario elegido, al principal ejecutivo designado, al principal funcionario de carrera y a varios "jefes" del Congreso. Como la mayor parte de los servicios públicos los prestan en realidad los gobiernos estatales y locales, con fuentes independientes de autoridad, esto significa otra hilera de personas en estos niveles.

13 *The Fedemlist Papers,* núm. 51. La palabra "departamento" fue traducida como "rama", que era su significado en los documentos originales.

SECCIÓN 4. PERSPEOIVA DE OPERACIONES: ¿EN QUÉ SE PARECEN y EN QUÉ SON DISTINTOS LOS 1RABAJOS y RESPONSABIUDADES DE DoUG COSTLE, DIRECTOR DE EPA, Y DE ROY CHAPIN, CEO DE AMERICAN MOTORS?

Si fuera posible separar con total nitidez las organizaciones en dos listas homogéneas, una pública y la otra privada, sería relativamente fácil la tarea de identificar semejanzas y diferencias entre los gestores de estas empresas. De hecho, como lo ha señalado Dunlop, "el verdadero mundo de la gestión está compuesto de distribuciones, y no de formas sencillas indiferenciadas, y existe una creciente variedad de híbridos". Así, por cada atributo importante de las organizaciones pueden encontrarse algunas entidades específicas en el espectro. En la mayor parte de las dimensiones, las organizaciones clasificadas como "predominantemente públicas" y "predominantementeprivadas" se superponen.P Las organizaciones de negocios privados varían enormemente en dimensiones, estructura administrativa y filosofía, y en las limitaciones con las cuales operan. Por ejemplo, las formas de propiedad y los tipos de control pueden estar no muy relacionados. Comparemos una empresa de familia, por ejemplo, con una empresa pública y un conglomerado descentralizado, como Bechtel conATTy Textron. Asimismo, hay grandes diferencias en la gestión de las organizaciones gubernamentales. Comparemos los Talleres de Impresión del Gobierno o la TVA* o el departamento de policía de un poblado pequeño con el Departamento de Energía o con el Departamento de Salud y Servicios Humanos. Estas distribuciones y variedades debieran estimularnos a hacer comparaciones sagaces dentro de las empresas y organizaciones gubernamentales, así como contrastes y comparaciones a lo largo de estas extensas categorías; a este punto regresaré al considerar las direcciones que debe seguir la investigación.

A falta de un gran esfuerzo de investigación, acaso valga la pena examinar el empleo y responsabilidades de dos gestores específicos,

14 No reconocer el hecho de las distribuciones ha llevado a algunos observadores a saltar de un ejemplo de similitud entre lo público y lo privado, a proposiciones generales sobre semejanzas entre instituciones o administración públicas y privadas. Véase, por ejemplo, Michael Murray, "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay", *PublicAdministration Reoie»*, julio-agosto de 1975.

* Autorídad'del Valle de Tennessee. [N. del T.]

ninguno en extremos opuestos, pero uno claramente público, y el otro privado, Con este propósito, y en particular por la disponibilidad de casos que describen los problemas y oportunidades a los que cada uno se enfrenta, consideremos a Doug Costle, administrador de EPA, y a Roy Chapin, CEO de American Motors."

Doug Costle, administrador de EPA, enero de 1977

La misión de EPA está prescrita por leyes que crearon la dependencia y autorizan sus principales programas. Esa misión es "controlar y reducir la contaminación en las áreas de aire, agua, desechos sólidos, ruido, radiación y sustancias tóxicas. El mandato de EPA consiste en lanzar un ataque integral y coordinado contra la contaminación ambiental, en cooperación con gobiernos estatales y locales".[16]

La estructura organizativa de EPA se deriva de las leyes que la crearon para controlar contaminantes particulares en medios específicos: aire y agua, desechos sólidos, ruido, radiación, pesticidas y productos químicos. Como nuevo administrador, Costle heredó la propuesta de presupuesto del gobierno de Ford para EPA, de 802 millones para 1978, con un tope de 9 698 puestos en la dependencia.

El medio en que ingresó Costle es difícil de describir con brevedad. Tal como él lo caracterizó:

* "Afuera hay confusión de parte del público, sobre el cometido de esta dependencia; lo que está haciendo, y a dónde va".
* "La más grave limitación para EPA es la complejidad inherente al estado de nuestro conocimiento, que se encuentra en cambio constante".

[15] Estos ejemplos fueron tomados de Bruce Scott, "American Motors Corporation" (Intercollegiate Case Clearing House núm. 9-364-001); Charles B. Weigle con la colaboración de C. Roland Christensen, "American Motors Corporation 11" (Intercollegiate Case Clearin House núm. 6-372-350); Thomas R. Hitchner y [acob Lew, bajo la supervisión de Philip B. Heymann y Stephen B. Hitchner, "Douglas Costle and the EPA (A)" (Kennedy School of Government Case núm. C94-78-216); y [acob Lew y 5tephen B. Hitchner, "Douglas Costle and the EPA (B)" (Kennedy School of Government Case núm. C96-78-217). Para un análisis anterior de una comparación similar, véase Joseph Bower, "Effective Public Management", *Harvard Business Review,* marzo-abril de 1977.

[16] *U. S. Government Manual,* 1978-1979, p. 507.

* "Demasiadas veces, actuando con calendarios extremadamente estrictos impuestos por el Congreso, EPA ha anunciado regulaciones, sólo para descubrir que sabía muy poco del problema. La mayor dificultad es la complejidad inherente al trabajo que se ha pedido hacer a la dependencia, y que se le exija hacer cambios de un día para otro".
* "Hay cuestiones muy difíciles de gestión interna que no pueden reducirse a una rápida solución: el problema de la mezcla de habilidades dentro de la dependencia; un programa de investigación con instalaciones de laboratorio dispersas por todo el país y bien arraigadas en su lugar, en gran parte por alianzas políticas en la Colina (del Capitolio), que frustrarían todo esfuerzo por formar un programa coherente de investigación".
* "Desde el punto de vista del mandato original de EPA sobre los contaminantes, podemos estar atacando la parte asintótica de la curva de costos incrementales de limpieza. Tenemos aquí objetivos nacionales claramente conflictivos: por ejemplo, la energía y el medio ambiente".

Costle consideró que sus principales tareas eran, al principio:

* Reunir un equipo insuperable de gestión (seis administradores ayudantes y unos 25 jefes de oficina).
* Enfrentar la agenda legislativa de EPA (la legislación básica que dio origen a EPA -la Ley de Limpieza del Aire y la Ley de Limpieza del Agua- se estaba modificando cuando él tomó posesión del cargo; el programa de pesticidas se sometió a reautorización también en 1977).
* Establecer el papel de EPA en el gobierno de Carter (consciente de que la administración tendría que hacer difíciles intercambios entre el medio ambiente y la energía, las regulaciones de energía y la economía/las regulaciones de EPA de sustancias tóxicas, y las regulaciones de FDA, CSPS y OSHA. Costle identificó la necesidad de establecer relaciones con los demás jugadores claves, para mejorar la posición de EPA).
* Establecer nexos con grupos de electores (tanto por su papel al legislar el mandato de la dependencia, como por la buena aplicación de los programas de EPA).
* Tomar decisiones específicas de política (por ejemplo, conceder o negar un permiso al sistema de enfriamiento de la planta de genera-

ción nuclear de Seabrook. O cómo habría que aplicar la Ley de Control de Sustancias Tóxicas, aprobada en octubre de 1976: esta acción dio a la EPA nuevas responsabilidades para regular la fabricación, distribución y uso de sustancias químicas, en tal forma que se impidieran riesgos irrazonables a la salud y al medio ambiente. Había que decidir y emitir regulaciones sobre si EPA debía exigir que los fabricantes de productos químicos aportaran un mínimo de información sobre diversas sustancias, o si debía imponer requerimientos de información mucho más estrictos, por las mil sustancias químicas de las que ya se sabía que eran peligrosas, o si debía exigir que las compañías informaran de todos los productos químicos, y con qué plazo).

* Racionalizar la organización interna de la dependencia (la extrema descentralización de EPA en las regiones, y su limitada experiencia técnica).

No era un trabajo fácil.

Roy Chapin y American Motors, enero de 1977

En enero de 1967, en un ambiente de crisis, Roy Chapín fue nombrado presidente y principal ejecutivo de American Motors (y William Luneburg, presidente y jefe de operaciones). En los cuatro años anteriores, las ventas de unidades de AMC habían bajado 37%, y su parte del mercado había caído de 6% a menos de 3%. El volumen de dólares en 1967 era 42% menor a la suma más alta de todos los tiempos, de 1963, y el balance mostraba una pérdida neta de 76 millones en ventas de 656 millones de dólares. Los columnistas empezaron a escribir la necrología de la AMe. La revista *Neuisineek* dijo que AMC era "una compañía desalentada, un producto bastante sólido, pero con tanto atractivo como unos zapatos ortopédicos, y una imagen pública que se reducía a una etiqueta que nunca podría quitarse: una perdedora". Chapín dijo: "Ibamos conduciendo con un pie en el acelerador y el otro en el freno. No sabíamos dónde demonios estábamos".

Chapin anunció desde el comienzo a sus accionistas que "planeamos dirigirnos de manera más específica a aquellas áreas del mercado en que podemos ser plenamente eficaces. No intentaremos ser todo para todos, sino concentrarnos en aquellas áreas de las necesidades del consumidor

que podemos satisfacer mejor que nadie". Como lo recordó después: "A comienzos de 1967 había problemas, que exigían atención inmediata, y que requirieron gran parte de nuestro tiempo durante varios meses. Sin embargo, empezamos a planear más allá, a establecer objetivos, programas y plazos hasta 1972. Ocurriera lo que ocurriera a corto plazo, teníamos que ponernos a prueba en el mercado a largo plazo".

Los problemas inmediatos de Chapin eran cinco:

* La compañía estaba virtualmente sin flujo de efectivo y era esencial un préstamo bancario inmediato complementario de 20 millones de dólares.
* Los inventarios de automóviles -propiedad de la compañía o propiedad de agentes- habían llegado a niveles sin precedentes. La solución a este superávit requirió cinco meses y sólo pudo lograrse mediante una serie de cierres de plantas, en enero de 1967.
* Las ventas de la serie Rambler American se habían estancado, y los inventarios se acumulaban; se planeó y aplicó una drástica estrategia de ventas en febrero que redujo el precio del American, a una posición a medio camino entre el VW y autos compactos estadunidenses similares, reduciendo a la vez el precio a los agentes y recortando los descuentos de los agentes, de 21 a 17 por ciento.
* Se consideró que los gastos administrativos y comerciales eran excesivos, por lo que se inició un vigoroso programa de reducción de costos, que ahorró 15 millones de dólares en el primer año. También se redujeron considerablemente los costos de fabricación y de compra, para aproximarse a los niveles más eficientes de la industria.
* La imagen pública de la compañía se había deteriorado: la prensa se mostraba pesimista, y gran parte de la comunidad financiera ya la había descartado. Para contrarrestar esto, se celebraron incontables reuniones formales e informales con banqueros, empresas inversionistas, funcionarios de gobierno y la prensa.

Como recuerda Chapin, "una vez apagados los incendios inmediatos, pudimos poner en su lugar las partes de un plan de desarrollo corporativo: una definición de un modo de vida en la industria del automóvil para American Motors. Consideramos que nuestra razón de ser, que nos permitiría no sólo sobrevivir, sino desarrollarnos, consistía en introducir un enfoque diferente en el mercado automovilístico, en reunir nues-

tras fuerzas y luego ser innovadores y dinámicos". El nuevo plan de desarrollo corporativo incluyó un cambio radical en el enfoque al mercado para establecer una "imagen juvenil" de la compañía (con la producción de nuevos modelos deportivos como el javelin, y el ingreso en el campo de las carreras), "cambiando la línea de producción de un extremo a otro" hacia 1972, adquiriendo el Kaiser Jeep (mediante la venta de los activos de la compañía no relacionados con el transporte y la concentración en el transporte especializado, incluyendo al Jeep, compañía que había perdido dinero en cada uno de los cinco años anteriores, pero Chapin creía que podía recuperarse, por medio de considerables reducciones de costos y economías de escala en la fabricación, la compra y la administración).

Chapin lo logró: el año que terminó el 30 de septiembre de 1971, la AMC había ganado 10.2 millones, con ventas de 1 200 millones.

Recordando la lista de funciones de la gestión general del cuadro 1, ¿qué semejanzas y diferencias parecen sobresalientes e importantes?

Estrategia

Tanto Chapin como Costle tuvieron que establecer objetivos y prioridades e inventar planes de operación. En los negocios "la estrategia corporativa es la norma de los principales objetivos, propósitos o metas, y de las políticas y planes esenciales para alcanzar estas metas, declaradas de tal modo que definan la clase de negocio que será la compañía, y el tipo de compañía que es o que será".[17] Al modificar la estrategia de AMC y concentrarse en nichos particulares del mercado del transporte, Chapin tuvo que consultar a su consejo de administración y poner en orden las finanzas. Pero el control fue sustancialmente suyo.

¿Cuántas opciones tenía Costle en la EPA sobre "la empresa que es o que será", o el tipo de agencia que "es o que será"? Estas importantes opciones estratégicas surgieron del proceso legislativo, que decidía si se encontraría en el asunto de controlar los pesticidas o las sustancias tóxicas y, en ese caso, con qué plazo y ocasionalmente, incluso hasta qué nivel de unidades por millón tendría que controlar. El papel relativo del presidente, de otros miembros del gobierno (incluyendo el personal de

17 Kenneth R. Andrews, *The Concepi of Corporate Strategy,* Dow [ones-Irwin, 1971, p.28.

la Casa Blanca, las relaciones con el Congreso y otros jefes de dependencias), el Administrador de la EPA, el presidente del comité del Congreso y grupos externos al establecer la estrategia general de la agencia constituye una cuestión interesante.

Gestión de componentes internos

Tanto para Costle como para Chapin, el personal era clave. Como ha observado Donald Rumsfeld, "la tarea más importante del jefe ejecutivo es escoger al personal adecuado. Yo he visto malísimos organigramas tanto en el gobierno como en las empresas que funcionaron bien, gracias a un buen personal. Y he visto organizaciones perfectamente planeadas que no funcionaron muy bien porque carecían del personal adecuado".[18]

La libertad de los dos ejecutivos para organizar y conseguir personal fue sin embargo, considerablemente distinta. Chapin cerró plantas, desplazó gestores, contrató y despidió en última instancia a voluntad. Como ha dicho Michael Blumenthal acerca de la Tesorería, "si se quieren hacer cambios sustanciales, cambios de política, y a los empleados del departamento no les gusta lo que está usted haciendo, encontrarán modos de frustrarlo o de contenerlo, con métodos que no existen en la industria privada. El principal método que tienen es el Congreso. Si digo que quiero cerrar una unidad particular o transferir las funciones de un área a otra, habrá maneras de recurrir al Congreso y, de hecho, de lograr que amigos en el Congreso impidan esa medida. También pueden valerse de la prensa para tratar de contenerlo a usted. Si yo en la Bendix deseara transferir una división, de Ann Arbor a Detroit, porque se me ocurriera que podríamos ahorrar dinero de ese modo mientras pudiera hacerlo en forma decente y cuidadosa, se trataría de algo que no tiene interés duradero para la prensa; la prensa no podría contenerme. Y podrían escribir sobre esto en el periódico local, pero eso sería todo".[19]

Para Costle, la estructura básica de la agencia se había fijado por ley. Los laboratorios, sus ubicaciones y casi todo el personal eran fijos. Aunque él pudo reclutar a sus subordinados más importantes, una vez más restricciones como el conflicto de intereses y la perspectiva de una lucha

18 Rumsfeld, *op. cit.*, p. 92.
19 Blumenthal, *op. cit.*, p. 39.

en el Senado por la confirmación le hicieron abandonar a su primer candidato para el puesto de administrador ayudante de investigación y desarrollo, ya que había trabajado para una importante compañía de productos químicos. Aunque Costle pudo hacer cambios en el proceso de crear políticas o regulaciones con objeto de evadir a importantes directores de oficinas cuyas ideas no compartía, por ejemplo, Eric Stork, subadministrador encargado del Programa de Fuentes Móviles de Aire, esas maniobras necesitaron tiempo considerable, provocaron-extensas luchas intestinas y retrasaron notablemente el desarrollo del programa de Costle.

En la dirección de personal y la administración del sistema de personal, Chapin ejerció considerable autoridad. Aunque el sindicato de la industria automovilística limitara su autoridad sobre los trabajadores, en el nivel de la gestión él nombró personal y reasignó responsabilidades de acuerdo con su plan general. Aunque otros puedan haber considerado que sus decisiones de cerrar ciertas plantas particulares o abandonar un producto en particular fueran erróneas, obedecieron. Como ha notado George Shultz: "Una de las primeras lecciones que aprendí al pasar del gobierno a las empresas es que en los negocios se debe tener mucho cuidado cuando se le dice a alguien que está trabajando para uno, que haga algo porque es muy probable de que sí lo haga".[20]

Costle se enfrentó a un sistema de servicio civil planeado para impedir los "despojos" tanto como para promover la productividad. La Comisión de Servicio Civil asumió gran parte de la responsabilidad de la función de personal en su agencia. Las reglas del servicio civil limitaban severamente su discrecionalidad, necesitaban grandes periodos para cumplirse y, a menudo, exigían maniobras complejas en casos específicos para lograr resultados. Las reglas de igualdad de oportunidades y su administración constituyeron otra red más de inhibiciones procesales y sustantivas. Puede verse, en retrospectiva, que Costle encontró en el sistema de servicio civil un freno a sus acciones y una demanda de tiempo mayores de los que había previsto.

Al controlar el desempeño, Chapin logró utilizar medidas corno las utilidades y la participación del mercado para desglosar esos objetivos en subobjetivos para los niveles inferiores de la organización y medir el desempeño de los gestores de modelos, áreas y divisiones particulares.

20 Shultz, *op. cit.*, p. 95.

Las reglas de contabilidad de costos le permitieron comparar las plantas dentro de AMC y comparar compras, producción y hasta la administración de AMC con las mejores prácticas de la industria.

Cómo enfrentarse a los interesados externos

Como principal jefe ejecutivo, Chapin sólo tenía que enfrentarse al consejo. Para Costle, dentro de la rama ejecutiva pero más allá de su propia dependencia, se encontraban muchos factores críticos para el logro de los objetivos de ésta: el presidente y la Casa Blanca, las Comisiones de Energía y del Interior, el Consejo de Calidad Ambiental y la OMB. Cada uno de éstos podía tomar acciones independientemente o después de un proceso de consulta en que no estuvieran de acuerdo con él, acciones que podían frus trar el logro de la misión asignada a su dependencia. Por consiguiente, pasó un tiempo considerable forjando la reputación y el capital de su agencia, en previsión de las disputas entre las dependencias.

Habérselas con organizaciones externas independientes fue una parte necesaria y hasta principal de la labor de Costle. Como la misión, estrategia, autorizaciones y asignaciones de su dependencia brotaban del proceso de legislación, la atención a los comités del Congreso, los congresistas, el personal de los congresistas y a quienes pudieran influir sobre los congresistas y todo su personal, pasó a ocupar un nivel importantísimo en la agenda de Costle. En el primer año, funcionarios del más alto nivel en la EPA aparecieron más de 140 veces ante unos 60 diferentes comités y subcomités.

También la capacidad de Chapín para alcanzar los objetivos de AMC pudo ser afectada por organizaciones externas independientes: los competidores, el gobierno (la Ley de Aire Limpio, que fue aprobada en 1970), grupos de consumidores (recuérdese a Ralph Nader), y hasta proveedores de petróleo. Más que la mayoría de los empresarios privados, Chapin tuvo que tratar con la prensa intentando modificar la imagen de AMe. Tales ocasiones se dieron con frecuencia por iniciativa de Chapin yen torno a acontecimientos que la oficina de relaciones públicas de Chapin organizó; por ejemplo, el anuncio de un nuevo auto de carreras. Chapin también organizó un esfuerzo de venta para convencer a los clientes de que los productos de AMC eran los que mejor podían satisfacer sus gustos.

La labor de Costle también fue anunciada por la prensa: en el funcionamiento diario de la organización, en la percepción de la agencia por elementos claves del público, y con ello la influencia de la agencia entre partes importantes y hasta en la fijación de la agenda de preguntas que la dependencia tenía que responder.

Para Chapin, lo básico eran las utilidades, la participación del mercado y la posición competitiva de AMC a largo plazo. Para Costle, ¿cuáles son las medidas equivalentes de desempeño? Blumenthal responde exagerando la diferencia entre la apariencia y la realidad:

> En la Bendix, la realidad de la situación era la que, a la postre, determinaba si habíamos triunfado o no. En el sentido más burdo, esto significaba los resultados. Sólo hasta cierto punto se pueden maquillar las ganancias: si no se triunfa, todo quedará en claro. En el gobierno no hay resultados tan claros, por eso se puede tener éxito mientras parezca que se tiene éxito [...]. Aunque, desde luego, la apariencia no es el único ingrediente del éxito.F'

Rumsfeld dice:

> En las empresas, se le juzga a uno básicamente por los resultados. No creo que el pueblo estadunidense juzgue de ese modo a los funcionarios de gobierno... En éste, con mucha frecuencia se mide por el cuidado que parezca tenerse, por lo que parezca que uno se está esforzando [00.] cosas que no necesariamente mejoran la condición humana [00.] Es mucho más fácil para un presidente meterse en algo y terminar unos cuantos días después con una buena reacción pública, que seguir adelante con ciertas políticas, hasta el punto en que tengan un efecto benéfico sobre las vidas humanas.[22]

Como dice George 5hultz:

> En el gobierno y en la política, el reconocimiento y por tanto los incentivos son para quienes formulan la política y manipulan el compromiso legislativo. En agudo contraste, los aplausos y los incentivos de las empresas van para los que logran que se haga algo. Lo que cuenta es la ejecución: quién puede hacer que se construya la planta, quién puede traer el contrato de ventas, quién puede llevar las finanzas, etcétera.P

21 Blumenthal, *op. cit.*, p. 36.
22 Rumsfeld, *op. cit.*, p. 90.
23 Shultz, *op. cit.*, p. 95.

Esta comparación de un gestor público y uno privado sugiere lo que podría hacerse si la cuestión de las comparaciones se llevara de manera sistemática y horizontal al través de organizaciones y en los diversos niveles de las organizaciones. Aunque se puede aprender mucho examinando a los principales ejecutivos de organizaciones, aún más prometedoras debieran ser las comparaciones entre los números, mucho mayores, de funcionarios intermedios. Por ejemplo, si comparáramos un administrador de la EPA y un jefe de división de la AMC, o a dos controladores, o a gestores equivalentes de plantas, algunas funciones parecerían más semejantes, y se revelarían otras diferencias. La principal barrera a esas comparaciones es la falta de casos que describan problemas y prácticas de los gestores de nivel intermedio.P Esta debería ser una alta prioridad de las futuras investigaciones.

Las diferencias planteadas en esta comparación, por ejemplo en el área de personal, ya se han modificado con la Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978 y la creación del Servicio del Ejecutivo Superior. También han ocurrido cambios significativos en la industria del automóvil: en las circunstancias actuales, el PFE de la Chrysler puede parecerse mucho más al administrador de la EPA. Resultarían instructivas comparaciones más precisas de distintos niveles de gestión en ambas organizaciones, por ejemplo los procedimientos contables empleados por Chapin para reducir significativamente los costos, en comparación con procedimientos equivalentes para juzgar los costos de las medidas obligatorias de control de la contaminación en la EPA.

SECCIÓN 5. REPERCUSIONES PARA LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA

La polémica entre asírniladores y diferenciadores, como la disputa entre partidarios de la convergencia y de la divergencia entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, me recuerda la vieja discusión sobre si el vaso está medio lleno o medio vacío. Llego a la conclusión de que las gestiones pública y privada son por lo menos tan diferentes como similares, y que las diferencias son más importantes que las semejanzas.

24 Los casos desarrollados por el Programa de Gestión Pública de la Universidad de Boston ofrecen un principio prometedor en esta dirección.

Basándome en esta revisión del "estado actual de la ciencia", tal corno está, he sacado varias lecciones para la investigación sobre la gestión pública. Trataré de plantearlas en una forma a la vez sucinta y provocativa:

* Primero, la exigencia de desempeño en el gobierno y la eficiencia en el gobierno es a la vez verdadera y justa. También es correcta la idea de que el desempeño del gobierno es inferior al de la empresa privada. Pero es errónea la idea de que existe un *corpus* importante de prácticas y capacidades de la gestión privada que se puede transferir directamente a las tareas de la gestión pública de forma que produjera mejoras significativas.
* Segundo, se puede mejorar sustancialmente, tal vez en grado notable, el desempeño en muchos puestos de la gestión pública. Sin embargo, esa mejora no se deberá a haber traído en masa habilidades y conceptos específicos de la gestión privada. En cambio, vendrá, como lo hizo en la historia de ésta, de una articulación de la función de gestión general y de una conciencia del punto de vista general de la gestión pública. La lección más provechosa que puede dar la gestión privada a la pública es la perspectiva de lograr una mejora considerable mediante el reconocimiento y la conciencia de la función de la gestión pública.

El estudio premiado de Alfred Chandler, *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Businessr>* describe el surgimiento de la gestión profesional en las empresas. Durante el siglo XIX, casi todas las empresas de los Estados Unidos estuvieron regidas por personas que desempeñaban funciones de gestión, pero que no tenían clara conciencia de sus responsabilidades de gestión. Con la aclaración de la perspectiva de la gestión general y el refinamiento de prácticas de gestión general, al llegar el decenio de 1920 las empresas estadunidenses se habían vuelto competitivas en la función de gestión. Personas capaces de ejercer la gestión y conscientes de sus tareas en ese campo -fijar objetivos, establecer prioridades e impulsar la organización hacia los resultados- ingresaron en empresas e industrias antes dirigidas por familias o por empleados ordinarios, y lograron enormes aumentos de producción.

25 Alfred Chandler, *The Visible Hand:* The *Mallagerial Retolution in American Business,* Belnap Press of Harvard University Press, 1977.

Surgieron escuelas de administración para documentar las mejores y peores prácticas, en gran parte por el método de análisis de caso por caso, para sugerir mejoras y refinar instrumentos específicos de gestión. La técnica también logró avances importantes. Pero el gran salto en la productividad surgió de la articulación del punto de vista de gestión general y la conciencia de los gestores acerca de su propia función. (De manera análoga, en un nivel inferior, la definición de la tarea y de la función del vendedor, junto con las habilidades y especialización en las ventas hicieron posible que personas con talentos modestos de vendedor decuplicaran sus niveles de venta.)

Los caminos por los cuales se llegó a los puestos de gestión general en el gobierno no nos aseguran que se tendrá una conciencia ni competencia en la gestión. Como ha escrito un sagaz observador de los gestores del gobierno:

> Uno de los problemas difíciles de las escuelas de empresas públicas consiste en superar la anticuada creencia -que aún sostienen muchas personas, por lo demás bien enteradas- de que las habilidades de la gestión son, sencillamente, la aplicación del "sentido común" por cualquier persona inteligente, y más o menos preparada, a los problemas de la gestión que se le presenten. Puede demostrarse que muchas personas inteligentes y más o menos preparadas, a quienes en general se les reconoce bastante "sentido común", resultan muy malos gestores. Las habilidades de una gestión eficiente exigen mucho sentido nada común pero también conocimientos nada comunes."

Creo que el aspecto más importante de la Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978 es la creación del Servicio Ejecutivo *Senior;* la identificación explícita de los gestores generales en el gobierno. Hoy, el reto consiste en ayudar a personas que ocupan puestos de gestión general para que lleguen a ser verdaderos gestores generales.

* En tercer lugar, resultaría útil una revisión minuciosa de las reglas generales de la gestión privada que se pueden adaptar al contexto de la gestión pública. La regla de 80-20 -80% de los beneficios de la mayoría de los procesos de producción procede del primer 20% de esfuerzo- tiene una vasta aplicación. Por ejemplo, en los esfuerzos de la EPA por reducir el grueso de los contaminantes.

26 Rufus Miles, "The Search for Identity of Graduate Schools of Public Affairs", *Public Administration Review*, noviembre de 1967.

* Cuarto: Chandler ha documentado la idea de que las categorías y normas para identificar costos o calcular el valor actual o medir el valor agregado a los productos intermedios no son "naturales". Son inventadas: creaciones de la inteligencia, aplicadas a tareas de operación. Aun cuando hay categorías y reglas particulares de contabilidad, por ejemplo para fijar los costos de productos intermedios que puedan ser directamente transferibles a los problemas del sector público, la lección más general es que una dedicada atención a funciones específicas de la gestión puede (como ha ocurrido en la historia de las empresas) crear para los gestores del sector público categorías, reglas y medidas, que hoy no se pueden siquiera imaginar.[27]
* Quinto: es posible aprender de la experiencia. ¿Qué habilidades, atributos y prácticas muestran los gestares competentes, de las cuales carecen los que tienen menos éxito? Esta es una cuestión empírica que se puede investigar en forma directa. Como dijo Yogi Berra: "Se puede observar mucho simplemente mirando".
* Sexto: el esfuerzo por crear una gestión pública como campo del conocimiento debiera partir de los problemas a los que se enfrentan los gestores públicos en la práctica. Las preferencias de los profesores por la teoría reflejan incentivos arraigados en la academia, que sólo se podrán superar mediante un minucioso diseño institucional.

A la luz de estas lecciones, creo que una estrategia para el desarrollo de la gestión pública debiera incluir:

* *La creación de un número considerable de casos sobre problemas y prácticas de la gestión pública.* Los casos deberían describir los problemas típicos a los que se enfrentan los gestores públicos; deberían referirse no sólo a los gestores de más alto nivel, sino a los de niveles intermedio e inferior. La escasez de casos en este nivel hace que deba dársele a esto gran prioridad para el desarrollo. Los casos deberían examinar tanto las funciones generales de la gestión corno las tareas específicas, por ejemplo, de contratar y despedir personal. Los casos de gestión pública deberían concentrarse en el trabajo del gestor que dirige su unidad.
* *Analizar los casos para identificar las prácticas mejores y peores.* Los científicos buscan "experimentos críticos". Los estudiosos de la gestión

[27] Chandler.op. *cii.*, pp. 277-279.

pública deberían tratar de identificar las "experiencias críticas" por las cuales puedan pasar los nuevos gestores públicos, y de las que podrían aprender. Por la abundancia de información al respecto, los académicos suelen concentrarse en los fracasos. Pero enseñar a la gente lo que no debe hacer no es, necesariamente, la mejor manera de ayudarla a aprender a *hacer las cosas bien.* Analizando los éxitos relativos será posible obtener reglas generales, apoyos y conceptos. Por ejemplo, la "ley" de Chase: dondequiera que el producto de una organización pública no fue supervisado de manera que relacionara el desempeño con la recompensa, la introducción de un eficiente sistema de supervisión producirá una mejora de 50% en ese producto, a corto plazo. Los manuales de GAO sobre técnicas y sumarios de evaluación sugieren lo que sí se puede hacer.

* *Promover la investigación comparativa sistemática:* los puestos de gestión en una sola dependencia a lo largo del tiempo; similares puestos entre varias dependencias públicas; niveles de gestión pública dentro de una sola dependencia; funciones similares de gestión, por ejemplo, los sistemas de información presupuestaria o de gestión entre las dependencias; los gestores en organizaciones públicas y privadas; y hasta internacionalmente. Los datos necesarios para esta investigación comparativa serían producidos por el esfuerzo del desarrollo de casos y complementarían el actual desarrollo, en gran escala, de casos sobre la gestión privada.
* *Vinculación con la preparación de gestores públicos.* El desarrollo intelectual del campo de la gestión pública debería estar directamente relacionado con la preparación de gestores públicos, incluso de personas que ya ocupan puestos de considerable responsabilidad. La buena práctica aparecerá en el gobierno, no en la universidad. La documentación -basada en la universidad- de las prácticas mejores y las peores y el refinamiento de esa práctica deben partir de problemas de gestores en acción. El esfuerzo intelectual necesario para crear el campo de la gestión pública y los recursos necesarios para apoyar este nivel de esfuerzo muy probablemente tendrán que unirse si se quiere relacionar la investigación con la preparación. El nuevo Servicio Ejecutivo Superior presenta una importante oportunidad para lograrlo.

La estrategia aquí esbozada no es ciertamente la única que puede seguir la investigación de la gestión pública. Dadas las necesidades de

una gestión pública eficiente, creo yo que debería organizarse un *gran* esfuerzo de investigación, el cual seguiría cierto número de estrategias complementarias. Dado el lugar en que empezamos, no veo ningún peligro de exceso de atención o de exceso de inversiones en el esfuerzo requerido en el futuro inmediato.

Cualquier semejanza entre mi estrategia preferida y la de al menos una escuela de gobierno, *no* es pura coincidencia.

XXXIX. LA BUROCRACIA EN EL NIVEL CALLEJERO: LA FUNCIÓN CRÍTICA DE LOS BURÓCRATAS EN EL NIVEL CALLEJERO*

MICHAEL LIPSKY

LosSERVIOORES públicos ocupan en la actualidad una posición crucial en la sociedad estadunidense. Aunque por lo general son considerados como empleados de bajo nivel, las acciones de la mayoría de ellos constituyen en realidad los servicios "prestados" por el gobierno. Además, cuando las decisiones individuales de estos trabajadores se tornan en conjunto, se convierten o equivalen a la política de una dependencia. Si la política del gobierno consiste en entregar "bienes" -corno beneficencia o albergues públicos- o en conferir una condición social -corno "criminal" o "enfermo mental"-, las acciones discrecionales de esos empleados son los beneficios y sanciones de los programas de gobierno, o determinan el acceso a los derechos y prestaciones del gobierno.

La mayoría de los ciudadanos se encuentra con el gobierno (si es que llega a encontrarlo) no por medio de cartas a sus congresistas ni asistiendo a reuniones de la junta escolar, sino por medio de sus maestros y de los maestros de sus hijos, y por medio del policía de la esquina o del patrullero. Cada encuentro de este tipo representa un ejemplo de prestación de política.

Los servidores públicos que interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de su trabajo, y que gozan de considerable discrecionalidad en su ejecución, son llamados en este estudio *burócratas en el nivel callejero.* Las dependencias del servicio público que emplean a un número significativo de burócratas de ese tipo en proporción a su fuerza de trabajo reciben el nombre de *burocracias en el nivel callejero.* Los típicos burócratas de nivel callejero son los maestros, policías y otro personal

* *Street-Level Bureaucracu: Dilemmas of the Individua! in Public Serz1ices,* de Michael Lípsky, © 1980 Russell Sage Foundation. Utilizado con autorización de la Russell Sage Foundation.

que vela por la aplicación de la ley, trabajadoras sociales, jueces, abogados y personal de los tribunales, trabajadores de la salud y muchos otros empleados públicos que conceden acceso a los programas del gobierno y prestan servicios con ellos. Quienes trabajan en estos empleos suelen tener mucho en común, porque comparten condiciones de trabajo analíticamente similares.[1]

La forma en que los burócratas de nivel callejero distribuyen beneficios y sanciones estructura y delimita las vidas y oportunidades de la gente. Estos modos orientan y aportan los contextos sociales (y políticos) en que el pueblo actúa. ASÍ, toda extensión de los beneficios del servicio va acompañada por una extensión de la influencia y el control del Estado. Como proveedores de beneficios públicos y guardianes del orden público, los burócratas del nivel callejero son el centro de la controversia política. Constantemente se ven desgarrado' por las exigencias de los que reciben sus servicios, de que mejoren su eficiencia y sensibilidad, y por las exigencias de otro grupos de ciudadanos, de que mejoren la eficacia y la eficiencia de los servicios del gobierno. Como los salarios de estos burócratas constituyen una proporción considerable de los gastos gubernamentales -aparte de la defensa-, toda duda acerca del tamaño de los presupuestos del gobierno se convierte pronto en preocupación por el alcance y contenido de esos servicios públicos. Además, estos trabajadores han extendido y consolidado cada vez más su fuerza colectiva, de modo que en las disputas por el alcance de los servicios públicos se han convertido en una considerable fuerza independiente para la resolución de las controversias que afectan su condición social y su posición.

1 Estas definiciones son analíticas; no se centran en las funciones laborales nominales, sino en las características de situaciones laborales en particular. De este modo, no todo burócrata de nivel callejero trabaja para una burocracia de nivel callejero [por ejemplo, un especialista en reasignaciones (un tipo de burócrata callejero) puede trabajar para una agencia de renovación urbana cuyos empleados son, en su mayoría, planificadores, constructores y otros técnicos]. A la inversa, no todos los empleados de las burocracias de nivel callejero son burócratas de nivel callejero (por ejemplo, los archivistas de un departamento de beneficencia, o los policías en sus rutinarias asignaciones en la oficina).

El concepto de una burocracia de nivel callejero fue propuesto originalmente en un ensayo preparado para la reunión anual de la Asociación Estadunidense de Ciencias Políticas, en 1969, "Hacia una teoria de la burocracia de nivel callejero". Después fue revisado y publicado en Willis Hawley y Michael Lipsky (comps.), *Theoretical Perspectioeson Urban Politics,* Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1977, pp. 1%-213.

Los burócratas del nivel callejero dominan las controversias políticas por los servicios públicos, y esto por dos razones generales. En primer lugar, los debates sobre el alcance apropiado y el enfoque en los servicios gubernamentales se producen, esencialmente, en torno al alcance y la función de estos empleados públicos. En segundo lugar, estos burócratas ejercen una influencia notable sobre la vida de la gente. Y esta influencia puede ser de varias clases. En su trato con los ciudadanos, les hacen esperar servicios del gobierno y un lugar en la comunidad política. Determinan si los ciudadanos son candidatos adecuados para recibir beneficios y sanciones del gobierno. Supervisan el trato (servicio) que reciben los ciudadanos en estos programas. De este modo, en cierto sentido los burócratas de nivel callejero cumplen implícitamente la función de mediadores en ciertos aspectos de la relación constitucional de los ciudadanos con el Estado. En suma, ellos tienen las claves de una dimensión de la ciudadanía.

CONFLICTO POR EL ALCANCE Y LA SUSTANCIA DE LOS SERVICIOS PÚBUCOS

En el mundo de la experiencia percibimos a maestros, trabajadores de asistencia social y policías como miembros de dependencias públicas organizadas y motivadas por separado. Y eso son, desde muchos puntos de vista. Pero si dividimos a los empleados públicos teniendo en cuenta si interactúan directamente con los ciudadanos y gozan de facultades discrecionales sobre aspectos importantes de sus vidas, veremos que una alta proporción y un número enorme de esos trabajadores comparten estas características laborales. Abarcan una gran parte de todos los empleados públicos que trabajan en asuntos internos. Los gobiernos estatales y locales emplean aproximadamente 3.7 millones de personas en escuelas locales, más de 500 mil personas en operaciones de policía y más de 300 mil personas en la asistencia pública. Los empleados de las escuelas públicas representan más de la mitad de todos los trabajadores empleados en los gobiernos locales. La enseñanza representa cerca de dos tercios del personal de educación, y muchos de los restantes son exmaestros dedicados a la administración, o trabajadoras sociales, psicólogos y bibliotecarios que prestan servicios directos en las escuelas. De los 3.2 millones de empleados públicos de gobiernos locales no dedicados a la educación, aproximadamente 14% trabajan como policías.

Uno de cada 16 empleos en los gobiernos estatales y locales aparte de la educación es ocupado por un trabajador de la asistencia pública.[2] En esta y otras áreas, la mayoría de los puestos son ocupados por personas con responsabilidades de interactuar con los ciudadanos.

Otros burócratas de nivel callejero abarcan una parte importante del resto de la nómina de personal de los gobiernos locales. Aunque la Oficina del Censo de los Estados Unidos no desglose otras clasificaciones laborales que serían útiles para nuestros propósitos, podemos suponer que una gran parte del 1.1 millones de trabajadores de la salud.P la mayor parte de los 5 000 abogados del servicio público.! muchos de los empleados de los diversos sistemas de tribunales y otros empleados públicos también actúan como burócratas de nivel callejero. Algunas de las ciudades más grandes de la nación emplean un número pasmoso de burócratas en el nivel de la calle. Por ejemplo, los 26680 maestros de escuela de Chicago son más que las poblaciones de muchos de los suburbios de esa misma ciudad.t

Otra medida de la importancia de los burócratas del nivel callejero en el servicio público es la cantidad de fondos públicos asignados para pagarles. De todos los salarios de gobiernos locales, en 1973 más de la mitad fue para la educación pública. Casi 80% de este dinero se empleó para pagar a personal docente. Los salarios de los policías fueron aproximadamente una sexta parte de los salarios públicos locales no asignados a la educación."

Gran parte del crecimiento del empleo público en los últimos 25 años

[2] U. S. Bureau of the Census, Public Employment in 1973, Series GE 73 núm. 1, Washington, D. C., Government Printing Office, 1974, p. 9. Presentado en Alan Baker y Barbara Grouby, "Employment and Payrolls of State and Local Governments, by Function: October 1973", *Municipal Year Book,* 1975, Washington, D. C., International City Managers Association, 1975, pp. 109-112, cuadro 4/3. También Marianne Stein Kah, "City Employment and Payrolls: 1975", *Municipal Year Book,* 1977, Washington, D. C., International City Managers Association, 1977, pp, 173-179. Estas cifras se han ajustado para representar equivalentes de tiempo completo. Con el propósito de evaluar los compromisos públicos con la prestación de servicios, los equivalentes de tiempo completo son estadísticas más apropiadas que las cifras del total de empleos, que cuentan a muchos empleados de medio tiempo.

[3] Jeffry H. Galper, *The Politics of Social Sertnces,* Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1975, p. 56.

[4] Lois Forer, *Death of the Law,* Nueva York, McKay, 1975, p. 191.

[5] *New York Times,* 4 de abril de 1916, p. 22.

[6] Baker y Grouby, "Employment and Payrolls of State and Local Governments".

ocurrió en las filas de los burócratas del nivel de la calle. De 1955 a 1975, el empleo en el gobierno se duplicó ampliamente, en buena medida por la explosión demográfica" de los años de posguerra y por el número creciente de ciudadanos de edad avanzada y dependientes, que aumentó la actividad estatal y local en educación, salubridad y beneficencia pública."

Las burocracias de nivel callejero emplean enormes cantidades de fuerza de trabajo. Su labor consiste en prestar servicios al público, y los costos de operación de esas dependencias reflejan su dependencia de los trabajadores asalariados. Por ello, la mayor parte de lo que gasta el gobierno en educación, policía u otros servicios sociales (aparte, desde luego, del mantenimiento del ingreso, o en el caso de las prisiones, el mantenimiento de los reos), va directamente para pagar a los burócratas de nivel callejero. Por ejemplo, en las grandes ciudades más de 90% de los gastos de policía sirve para pagar salarios."

Los salarios de los burócratas en cuestión no sólo forman una gran parte del costo de los servicios públicos; también, con el paso del tiempo, la esfera de los servicios públicos que emplean a dichos burócratas se ha ensanchado. Durante un tiempo, las obras de beneficencia fueron responsabilidad de agencias privadas. Hoy, el gobierno federal satisface las necesidades de ingreso de los pobres. El sector público ha absorbido

7 *Neto York Times*, 10 de julio de 1977, p. F13.

8 De cuatro ciudades con poblaciones de más de un millón de habitantes, que respondieron a una encuesta del *Municipal Year Book*, la proporción de gastos de nómina respecto a los gastos totales en los departamentos de policía tuvo un promedio de 94%, Y no pasó de 86 por ciento. Las ciudades con poblaciones más pequeñas mostraron tendencias similares. Estas observaciones se derivaron de David Lewin, "Expenditure, Compensation, and Employment Data in Police, Fire and Refuse Collection and Disposal Departments", *Municipal Year Book*, 1975, pp. 39-98, cuadro 1/21. Sin embargo, la variación fue mucho mayor en las ciudades menos populosas, a causa de menores cifras básicas y por el hecho de que cuando las ciudades con bases más pequeñas hacen inversiones de capital, cambia más marcadamente la proporción del personal en relación con el total de gastos.

El hecho de que los gastos públicos para las burocracias de nivel callejero sea básicamente salarios para individuos, también puede demostrarse en el caso de la educación. Por ejemplo, más de 73% de todos los gastos no de capital de educación dentro de áreas metropolitanas estadísticas se destinan a servicios personales (es decir, a salarios). Véase Government Fínances, núm 1. Finances of School Districts, 1972 U. S. Census of Government (Bureau of the Census Social and Economic Statistics Administration, U. S. Department of Commesce), cuadro 4.

responsabilidades antes asumidas por organizaciones privadas, en ámbitos tan diversos y fundamentales como policía, educación y salud. Además, en todos estos campos, el gobierno no sólo ha sustituido a las organizaciones privadas, sino que también ha extendido la gama de responsabilidad de las organizaciones públicas. Esto se manifiesta en las mayores expectativas de la sociedad en materia de seguridad pública, la extensión de las responsabilidades en las escuelas, que hoy se preocupan por el desarrollo de infantes así como de posadolescentes, y la exigencia pública de servicios módicos de atención ala salud."

La seguridad, la salud y la educación públicas, aún *pueden* ser objetivos sociales elusivos, pero en el siglo pasado quedaron transformadas en áreas en las que hay una activa responsabilidad de parte del gobierno. La transformación de la responsabilidad pública en la esfera del bienestar social ha llevado a algunos a reconocer que lo que la gente "tiene" en la moderna sociedad estadunidense a menudo puede consistir básicamente en sus derechos a la "generosidad" del gobierno, y que los derechos a esta "nueva propiedad" deben protegerse como derechos de los ciudadanos.l? Los burócratas de nivel callejero desempeñan una función crucial en esos derechos de los ciudadanos: o bien aportan directamente beneficios públicos por medio de servicios, o bien median entre los ciudadanos y sus posesiones nuevas, pero todavía no seguras.

Cuanto más pobre sea la gente, mayor será la influencia que los burócratas del nivel de la calle tiendan a tener sobre ella. En realidad, estos trabajadores públicos están situados de tal manera que bien pueden ser tenidos como parte del problema de ser pobre. Considérese a alguien que reciba pagos de beneficencia, viva en una vivienda pública y busque ayuda de un abogado gratuito para reinstalar a su hijo en la escuela, quien fue expulsado por sus frecuentes encuentros con la policía. La

9 Muchos analistas han estudiado el creciente papel de los servicios en la economía. Véanse Daniel BeI1, The *Coming of the Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting,* Nueva York, Basic Books, 1973; Alan Gartner y Frank Reissman, The *Seroice Society and the Consumer Vanguard,* Nueva York, Harper & Row, 1974; Víctor Fuchs, *The Service Economy,* Nueva York, Columbia University Press, 1968. Sobre las transformaciones de la asistencia pública, véase Gilbert Steiner, *Social lnsecuriiq,* Chicago Rand McNal1y, 1966, cap. 1; sobre la seguridad pública, véase Allan Silver, "The Demand for Order in Civil Socíety", en David Bordua (comp.), *The Pdice: Six Sociological Essays,* Nueva York, [ohn Wiley, 1967, pp. 1-24.

10 Charles Reich, "The New Property", *Yale Law Journal,* voL 72, abril de 1964, pp. 733-787.

madre se ve atrapada en una red de burócratas de las calles, con orientaciones conflictivas, todos los cuales actúan en lo que llaman "en interés de ella" y "en interés público"."

Las personas que no pueden comprar servicios en el sector privado deben buscarlos en el gobierno, si quieren recibirlos. En realidad, se toma como señal de progreso social el hecho de que a los pobres se les haya dado acceso a los servicios, si son demasiado pobres para pagarlos.

De este modo, cuando los reformadores sociales tratan de paliar los problemas de los pobres, a menudo terminan discutiendo sobre la categoría de los burócratas de nivel callejero. Los reformadores del bienestar social pasan a una prestación de servicios separada, partiendo de decisiones acerca de los pagos de mantenimiento, o bien idean un sistema negativo de impuesto sobre la renta, que eliminaría de la beneficencia a las trabajadoras sociales. La acumulación y rezago de casos pendientes en los tribunales provocan la propuesta de aumentar el número de jueces. El reconocimiento de que el desarrollo de la temprana niñez estableció en gran parte el potencial de logros ulteriores dio por resultado la creación de programas nuevos (como *Head Start),* dentro y fuera de las instituciones ya establecidas, con objeto de dar experiencias más ricas a la temprana niñez.

Durante la década de 1960 y comienzos de la siguiente, la respuesta gubernamental a los problemas sociales consistió en encargar su atención a un cuerpo de burócratas de nivel callejero. ¿Están privados los pobres de igualdad de acceso a los tribunales? Dadles abogados. ¿De igual acceso al cuidado de la salud? Estableced clínicas de vecindario. ¿Y oportunidades de educación? Cread programas de enriquecimiento preescolar. Es mucho más fácil y menos perturbador crear empleo para los burócratas del nivel de la calle que reducir las desigualdades de ingreso.

En años recientes, los empleados públicos se han beneficiado considerablemente del aumento del gasto público en las burocracias de nivel callejero.F Los salarios han aumentado, dejando de ser insuficientes

11 Carl Hosticka, "Legal Services Lawyers Encounter Clients: A Study in Street-Level Bureaucracy", tesis doctoral, Massachusetts Institute of Technology, 1976, pp. 11-13.

12 Véase el convincente ensayo de Frances Piven en que argumenta que los trabajadores de servicios sociales fueron los principales beneficiarios de los programas federales tocantes a las ciudades y a los pobres durante el decenio de 1960. Piven, "The Urban

para volverse respetables y hasta codiciables. Mientras tanto, los empleados públicos, encabezados por burócratas de nivel callejero, han logrado un control sin precedentes sobre su medio de trabajo, gracias a la creación de sindicatos y asociaciones similares.P Por ejemplo, los maestros y otro personal escolar han logrado conservar a menudo sus puestos y hasta aumentar su número, aunque las escuelas se ven más frecuentemente atacadas por lo que les cuestan a los contribuyentes. La proporción de personal docente en las escuelas ha seguido aumentando, pese a la reducción del número de niños en edad escolar.P Este hecho complementa el apoyo del público general a la idea de que algunos burócratas de nivel callejero, como los maestros y los policías, son necesarios, para mantener una sociedad sana.P

La crisis fiscal que ha afectado a muchas ciudades, especialmente a Nueva York y en fecha más reciente a Oeveland y Newark, ha ofrecido la oportunidad de evaluar la capacidad de los servidores públicos para conservar su empleo bajo enormes presiones. Dado que una parte tan grande de los presupuestos municipales consiste en costos inflexibles y obligatorios -por el servicio de la deuda, planes. de pensión y otras prestaciones al personal, aumentos de salario obligados por contrato, compromisos de gasto de capital, adquisición de energía, etc.-, el lugar donde encontrar "grasa" que se pueda eliminar de los presupuestos municipales está en el sector de servicios, donde el monto de los gastos suele ser principalmente en salarios. Aunque en este periodo de crisis se haya despedido a muchos empleados del servicio público, resulta revelador que los

Crisis: Who Got What and Why", en Richard Cloward y Frances Piven, *The Polities of Turmoil,* Nueva York, Vintage Books, 1972, pp. 314-351.

13 J. Joseph Loewenberg y Michael H. Moskow (comps.), *Collectíoe Bargaining in Govemment,* Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1972. A. Laurence Chickering (comp.), *Public Employee Unions,* Lexington, Mass., Lexington Books, 1976, y Margaret Levi, *BureaucraticInsurgency,* Lexington, Mass., Lexington Books, 1977.

14 La decadencia es función de la menor tasa de nacimientos y la periodicidad en el tamaño de la población de edad escolar que originalmente resultó de la explosión de nacirnientosque siguió a la segunda Guerra Mundial. Véase Baker y *Grouby,Municipal Year Book,* 1975, pp. 109 *ss.,* sobre las proporciones de los servicios.

15 Esta perspectiva sigue siendo aplicable en el periodo actual. Sin embargo, como reacción a esta tendencia han obtenido apoyo ciertos programas que eliminarían a los mediadores y prestadores deservicios, como un impuesto negativo sobre la renta y pagos para ayuda de vivienda. La penuria fiscal ha llamado la alenci6ndel público hada cuestiories concernientes a la utilidad marginal de algunas de estas áreas-de servicio.

trabajadores de dicho sector con frecuencia hayan logrado negociar, cabildear y halagar a las autoridades para minimizar este desgaste.[16] En sus reclamaciones cuentan con el apoyo de un público temeroso de que se reduzca la fuerza policiaca en la calle, resentido por la suciedad de las calles, resultante de tener menos barrenderos. También los apoyan las familias cuyos hijos recibirán menos instrucción de menos especialistas que en el pasado si se despide a muchos maestros. Y no va contra sus argumentos el hecho de que muchos empleados públicos y sus parientes votan en la ciudad, pensando en las reducciones de su fuerza laboral.[17]

El crecimiento del sector de servicios representa los más grandes alcances del Estado benefactor. El sector de servicios penetra en cada esfera de las necesidades humanas, conforme son reconocidas y definidas, y crece dentro de toda área reconocida. Esto no equivale a decir que se ha satisfecho la necesidad, sino sólo que el Estado de servicio derriba las barreras que había entre la responsabilidad pública y los asuntos privados.

La crisis fiscal de las ciudades se centra en el sector de servicios, desafiando fundamentalmente las prioridades del Estado de servicio, de acuerdo con las actuales percepciones de escasez. Hoy, los liberales se han unido a los conservadores en el ataque a la prestación de servicios. No lo hacen directamente, cuestionando que sean apropiadas las responsabilidades de servicios públicos desarrolladas en este siglo, sino de forma disimulada, arguyendo que el aumento de empleados públicos y sus demandas aparentemente irreversibles de ingresos amenazan la autonomía, flexibilidad y prosperidad del orden político. Las discusiones en torno al ámbito apropiado de los servicios se enfrentan a la amenaza de verse abrumados por los desafíos a toda la estructura de servicios sociales, tal como se ve desde la perspectiva de presupuestos públicos desequilibrados.

CONFLICTO POR INTERACCIONES CON LOS CIUDADANOS

Ya he argumentado que los burócratas del nivel callejero generan controversias, porque también se les debe hacer frente si se quiere cambiar

16 Considérense a los policías de la ciudad de Nueva York que en octubre de 1976 accedieron a trabajar tiempo extra sin paga, para que no se eliminara a todo un grupo de patrulleros novatos. *New York Times*, 24 de octubre de 1976, p. 24.

17 No puede haber mejor ilustración de la fuerza de los trabajadores organizados de

la política. Una segunda razón de que este tipo de burócratas suela ser el tema de la controversia pública es lo inmediato de sus interacciones con los ciudadanos y su impacto sobre la vida de las personas. La política aplicada por estos burócratas la mayoría de las veces es inmediata y personal. Habitualmente toman decisiones en el lugar mismo (aunque algunas veces eviten hacerlo), y sus determinaciones se centran enteramente en el ciudadano. En contraste, un programa de renovación urbana podría destruir todo un vecindario y sustituirlo con nuevas viviendas y diferentes ciudadanos, pero la política se prolongó, tuvo muchas etapas diferentes y por lo general se desarrolló en lugares muy alejados de la vida cotidiana de los residentes en el vecindario.

Las decisiones de los burócratas que nos ocupan suelen ser redistributivas, tanto como de asignación de recursos. Al determinar la elegibilidad para recibir beneficios, ellos favorecen las reclamaciones de algunos ciudadanos que piden bienes y servicios gubernamentales a expensas de los contribuyentes generales y de aquellos cuyas reclamaciones son rechazadas. Al aumentar o reducir la disponibilidad de beneficios para las poblaciones debajos ingresos, regulanimplícitamente el grado de redistribución, que será pagado por los sectores más prósperos.

En otro sentido, al aplicar una política, los burócratas de nivel callejero toman decisiones sobre personas que afectan sus oportunidades de vida. Designar o tratar a alguien como merecedor de asis tencia pública, como delincuente juvenil o como persona de grandes realizaciones afecta las relaciones de otroscon esa persona, y también afecta la autoestima de la persona. Así empieza (o continúa) el proceso social que, según inferimos, es el causante de todas esas profecías que se realizan por sí solas. El muchacho a quien se considera un delincuente juvenil desarrolla esa autoimagen y se agrupa con otros "delincuentes", con lo cual aumenta así las posibilidades de que llegue a adoptar la conducta que, para empezar, se había considerado incipiente. Los niños a quienes su maestro considera muy bien dotados para aprender, aprenden más que

servicios y el apoyo que puedan darle los intereses afectados que la Asamblea del Estado de Nueva York, la cuál derog6el veto del gobernador Hugh Carey a la llamada propuesta de ley de Stavisky. Esta legislación, escrita en un periodo de gran preocupación por el recorte al presupuesto de la cíudad de Nueva York; exígía'qüe la ciudad no gastara menos en educación durante los tres años siguientes al desplome fiscal que enlostres años anteriores a la crisis, lo que ataba más aún las manos de los financieros de la ciudad. *New York Times*, 4 de abril de 1976, p. E6; 18 de abril de 1976, p. E6.

sus compañeros de igual inteligencia, a quienes no se consideró superieres." Los que reciben pagos de asistencia pública encuentran o aceptan alojamiento inferior a aquéllos que tenían ingresos disponibles iguales, pero que no reciben tales pagos.t?

Una faceta definitoria del medio laboral de los burócratas del nivel de la calle, es que deben enfrentar las reacciones personales de sus clientes a las decisiones que ellos tornen, independientemente de sus consecuencias. Decir que la autoestima de la gente se ve afectada por las acciones de burócratas de este tipo equivale a decir que la gente reacciona a la política, y esto no se limita exclusivamente a los procesos subconscientes. Los clientes de las burocracias de nivel callejero responden furiosamente a injusticias, reales o imaginarias, crean estrategias para ganarse la buena voluntad de los trabajadores, actúan mostrándose agradecidos y entusiastas o sombríos y pasivos corno reacción a las decisiones de dichos burócratas. Una cosa es ser tratado con negligencia y en forma rutinaria por la compañía de teléfonos, la oficina de tránsito u otras dependencias del gobierno cuyos agentes ignoran las circunstancias personales de quien envía una queja o una solicitud, y otra ser desdeñado, catalogado y tratado "burocráticamente" (en el sentido despectivo) por alguien con quien se está hablando cara a cara y de quien se espera por lo menos que escuche con paciencia y simpatía. En pocas palabras, la realidad del trabajo de los burócratas mencionados difícilmente podría estar más lejos del ideal burocrático de desapego personal en la toma de decisiones.P Por lo contrario, en las burocracias del nivel de la calle, el objeto de las decisiones críticas *-la gente-* en realidad cambia como resultado de las decisiones.

Los burócratas de nivel callejero también son blanco de las reacciones de los ciudadanos, porque su discrecionalidad abre la posibilidad de que respondan favorablemente en nombre de la población. Su obligación general y difusa para con el "interés público" permite que florezca la esperanza de que un trabajador en particular adopte una orientación benigna o favorable hacia el cliente. De este modo, en un mundo de

18 Aquí, la fuente primaria es Robert Rosenthal y Lenore [acobson, *Pygmalion in the Ciassroom,* Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1968.

19 Martin Rein, "Welfare and Housing", [oínt Center Working Paper Series, núm. 4, Cambridge, Mass., Joint Center for Urban.Studíes, 1971, rev. febrero de 1972.

20 Sobre la supuesta importancia del desapego burocrático al tratar a sus clientes, véase Peter Blau, *Exchange and Potoer in Social Life,* Nueva York, [ohn Wiley, 1964, p. 66.

dependencias grandes e impersonales que parecen tener la clave de importantes beneficios, sanciones y oportunidades, la ambigüedad de las funciones del trabajo mantiene viva la esperanza de contar con un amigo en una oficina pública.

Este análisis ayuda a explicar la continua controversia por las burocracias de nivel callejero, en cuanto a prestación individual de servicios. Al mismo tiempo, el carácter peculiar de la prestación de servicios gubernamentales, por medio de burócratas de nivel callejero, ayuda a explicar la causa de que las burocracias que ellos integran sean, al parecer, el primer centro de conflictos comunitarios en el periodo actual, y de que probablemente lo sigan siendo en el futuro previsible. No es casual que los conflictos más caldeados de la comunidad, desde 1964 se hayan centrado en las escuelas y los departamentos de policía, y en las respuestas al público de las dependencias e instituciones de salubridad y bienestar.?' Estos son los sitios en que se reparten beneficios y sanciones al público. Son el centro de decisiones individuales acerca del trato dado a los ciudadanos, y por ello también los principales blancos de protestas. Como lo explican Frances Fax Piven y Richard Cloward:

> [...] la gente sufre privación y opresión de un medio concreto, no como producto final de procesos grandes y abstractos, y es la experiencia concreta la que moldea su descontento en quejas específicas contra blancos específicos [...] Las personas que reciben ayuda económica [por ejemplo], se fijan en las destartaladas salas de espera, en el supervisor y en la angustia. No experimentan la política de asistencia estadunidense [...] En otras palabras, es la experiencia cotidiana de las personas la que da forma a sus quejas, establece la medida de sus demandas e identifica al blanco de su ira.[22]

Aunque la gente pueda identificar estas burocracias como formadas por personas, en realidad las escuelas, delegaciones o clínicas de barrio son lugares donde se organiza colectivamente la política hacia los particulares. Estos arreglos administrativos sugieren a los ciudadanos la posibilidad de que el controlo por lo menos la afectación de sus estructuras influirá sobre la calidad del trato individual. Tenemos así dos requisitos necesarios para que haya buenos resultados en los esfuerzos

21 Véanse National Advisory Commission on Civil Disorders, *Repon,* Nueva York, Bantam, 1968; Peter Rossi *etal., Roots ojUrbanDiscontmt,* Nueva York, [ohn Wiley, 1974.

22 Frances Fox Piven y Richard Cloward, *Poor People's Movements,* Nueva York, Pantheon, 1977, pp. 2()"21.

de organización de la comunidad: la esperanza y probabilidad de que aumenten las ventajas individuales para quienes tomen parte en la acción de grupo, y un blanco colectivo, notorio y accesible, a quien echar la culpa.P

La acción comunitaria enfocada en las burocracias de nivel callejero también está motivada, al parecer, por preocupaciones por el carácter de la comunidad. Las instituciones predominantes en las comunidades ayudan a forjar la identidad comunitaria. Acaso sean responsables ante el grupo comunitario predominante (éste ha sido el papel tradicional de las escuelas preparatorias de Boston), o bien pueden ser insensibles y adversas a los conceptos de comunidad e identidad que prefieren los residentes, como en el caso de las escuelas que se desentienden de la herencia española de una minoría significativa. Si las personas actúan motivadas por quejas específicas o por preocupaciones más difusas dirigidas a las instituciones comunitarias, sus enfoques al protestar contra las acciones de las burocracias de nivel callejero pueden atribuirse a la familiaridad de la dependencia, lo determinante de su papel en el bienestar de la comunidad y a cierta idea de que estas instituciones no son lo bastante responsables ante las personas a las que sirven.

Por último, los burócratas de nivel callejero desempeñan una función crucial al regular el grado del conflicto contemporáneo, en virtud de su función como agentes de control social. Los ciudadanos que reciben beneficios del gobierno interactúan con agentes públicos que les exigen observar una determinada conducta. Tienen que anticiparse a los requerimientos de estos agentes, y los reclamantes deben adaptar sus acciones y desarrollar actitudes 1/apropiadas", tanto hacia los servicios que reciben como hacia los propios burócratas del nivel callejero. Los profesores trasmiten y aplican expectativas de una actitud apropiada hacia la escuela, hacia sí mismos, y hacia la eficacia en otras interacciones. Los policías trasmiten expectativas acerca de la conducta y la autoridad públicas. Las trabajadoras sociales trasmiten expectativas acerca de los beneficios públicos y la condición social de los favorecidos.

La función de control social de los burócratas en el nivel de la calle requiere un comentario sobre el lugar de los servidores públicos en la sociedad en general. El servicio público desempeña una parte vital:

[23] Michael Lipsky y Margaret *Levi*, "Community Organization as a Polltical Resource", en Hadan Hahn (comp.), *People and Pinces in Urban Society,* Urban Affairs Annual Review, vol. 6, Newbury Park, CA, Sage Publications, 1972, pp. 175-199.

suaviza el impacto del sistema económico sobre quienes no son sus principales beneficiarios e induce a las personas a aceptar las omisiones o la inadecuación de las principales instituciones económicas y sociales. La policía, los tribunales, y las cárceles obviamente cumplen esa función al procesar a los traficantes, ladrones de poca monta, contrabandistas y otros cuya conducta hacia la sociedad está relacionada con su posición económica. Este es un papel que también desempeñan las escuelas al socializar a la población con el orden económico y las probables oportunidades para los distintos estratos de la población. El apoyo público y los programas de empleo se extienden para paliar el impacto del desempleo o reducir las muestras de descontento; éstos contratan cuando mejoran las oportunidades de empleo. Además, se planean e implantan para trasmitir el mensaje de que debe evitarse la situación de recibir pagos de asistencia social, y que el trabajo, aunque sea mal pagado, es preferible a la asistencia pública. También podemos ver las dos caras de la política pública en la "guerra contra la pobreza", donde los beneficios públicos del servicio social y la acción comunitaria dotaron a las instituciones de las barriadas de beneficios por los cuales los disidentes potenciales podían competir, y de los cuales los ciudadanos ordinarios podían volverse dependientes.e'

Lo que para algunos son las más altas cumbres del Estado benefactor, para otros, son la más amplia expresión de control social. Los burócratas de nivel callejero son, en parte, el centro de una controversia porque desempeñan este doble papel. La reforma de la beneficencia tropieza con desacuerdos respecto a la conveniencia de eliminar el minucioso escrutinio de las solicitudes de asistencia para reducir los costos administrativos y el acoso a quienes lo reciben, o intensificar el escrutinio, con objeto de controlar abusos e impedir que se aprovechen quienes reciben pagos de esta naturaleza. La corrección a delincuentes juveniles y la política de salud mental tropiezan con disputas sobre lo deseable de

24 Véase el análisis de James O'Connor a la "legitimación" y su tesis general sobre el papel del sector de servicios del Estado, en O'Connor, *TheFiscal Crisis 01the Staie,* Nueva York, St. Martín's, 1973. Sobre las funciones de control social, en sectores particulares de política, véanse Samuel Bowles y Herbert Gintis, *Schooling in Capitalist America,* Nueva York, Basic Books, 1976; Frances Fox Piven y Richard Cloward, *Regulaiing the Poor,* Nueva York, Pantheon, 1971; Galper, *The Politics of Social Seroices;* Richard Quinney, *Criminology,* Boston, Little, Brown, 1975; Ira Katznelson, "Urban Counterrevolution", en Robert P. Wolff (comp.), *1984 Retnsited,* Nueva York, Alfred Knopf, 1973, pp. 139-164.

desmantelar las grandes instituciones en nombre de la eficiencia de costos y la rehabilitación, o bien de mantener una supervisión minuciosa, en un esfuerzo por evitar el costo de dejar sueltos a malhechores empedernidos. En pocas palabras, los burócratas de nivel callejero también están en el centro de la controversia, porque un público dividido ve que el control social en nombre del orden público, y la aceptación del *statu qua* son objetivos sociales con los que chocarían las propuestas de reducir el papel de los burócratas en el nivel callejero (eliminando pagos de asistencia, reduciendo al personal encargado de vigilar a quienes están libres bajo palabra y autorizando el consumo de marihuana).

La controversia pública también se centra en el papel apropiado del control social. Los actuales debates sobre la política de corrección, respecto a las sentencias au tomáticas y la visión "dura" del castigo o de orientaciones más rehabilitadoras, reflejan un conflicto por el grado de severidad que debe aplicarse en las prisiones. En el terreno educativo, el público también está dividido ante lo recomendable de políticas disciplinarias liberales y una instrucción más flexible, o una disciplina de castigo y enfoques más rígidos y tradicionales. La "medicalización" de la conducta del desviado social, cuando se supone que una conducta perturbada es causa para la intervención de un médico y no de un policía, es otro ámbito polémico sobre el tipo apropiado de control social.

Desde el punto de vista del ciudadano, las funciones de los burócratas de que tratamos son tan extensas como las funciones del gobierno, y se experimenta intensamente cuando la rutina diaria les exigen interactuar con los "ministros" callejeros de educación, la solución de disputas y servicios de salud. Desde un punto de vista colectivo, esos burócratas absorben buena parte de los recursos públicos y se convierten en foco de las esperanzas de la sociedad de llegar a un saludable equilibrio entre la prestación de servicios públicos y una carga razonable de los gastos respectivos. Como personas, dichos burócratas representan las esperanzas ciudadanas de recibir un trato justo y eficiente del gobierno, aun cuando se encuentren situados para percibir claramente las limitaciones de una intervención efectiva, y las limitaciones a la capacidad de respuesta causadas por el hecho de tener que procesar todo en masa.

XL. EL PRESUPUESTO PÚBLICO ENTRE LA INCERTIDUMBRE Y LA INE5TABILIDAD*

NAOMI CAIDEN

EL MUNDO del presupuesto, que hemos llegado a conocer bien en los últimos SO años tras el advenimiento de la revolución keynesiana en la economía pública y la rápida expansión del Estado administrativo, está desorientándose con rapidez debido a acontecimientos nuevos e inesperados. Los marcos de referencia familiares están quedando borrados. Las reglas del juego del presupuesto están cambiando con rapidez, y muchas autoridades públicas están en peligro de extraviarse, si no se adaptan a las nuevas circunstancias. La credibilidad de unas finanzas públicas seguras que durante tanto tiempo se dio por sentada está hoy en entredicho. La certidumbre y la estabilidad están cediendo ante la incertidumbre y la inestabilidad.

Puede decirse que los procesos de presupuesto prosperan en la estabilidad. Como el presupuesto trata de hacer provisiones financieras para actividades futuras, depende de una atinada predicción de la cantidad de ingresos disponibles y del costo de los gastos. En su forma más refinada, exige un conocimiento de la futura producción o de los logros relacionados con ciertos recursos determinados, preferiblemente durante un largo periodo. Cuando mejor funciona el presupuesto es cuando los ajustes de un año a otro son marginales, cuando es posible hacer compromisos firmes antes de los gastos, cuando el pasado reciente es buena guía del futuro inmediato, y cuando es fácil y rápido evaluar los resultados.

La teoría clásica del presupuesto trató de mantener la incertidumbre

* *Public Budgeting and Finance,* 1981. Se reproduce con autorización de Public Financial Publications, Inc.

dentro de ciertos límites mediante la insistencia en los presupuestos anuales (abreviando el periodo), la unidad del presupuesto (manteniendo todos los gastos bajo un solo control), asignaciones estrictas (impidiendo todo cambio no autorizado) y una oportuna auditoría (revisión del desempeño pasado). El proceso de presupuesto ensí mismo significó una medida de estabilidad y de previsibilidad que antes no había existido en las finanzas del Estado, pero sus esfuerzos por imponer el orden nunca pudieron hacer que el mundo estuviera plenamente de acuerdo con sus propias reglas, o excluyera todas las incertidumbres. Los creadores del presupuesto se han protegido tradicionalmente contra las sorpresas, mediante estrategias tan informales corno subestimar los ingresos y sobreestimar los gastos, y limitar el gasto en la primera parte del año. Las políticas de incrementalismo o las adiciones regulares a la base del presupuesto también han ayudado a responder al cambio y a aumentar la predecibilidad de año en año. Ingresos generalmente abundantes para muchas jurisdicciones han aportado cierta medida de redundancia, con lo que han amortiguado las incertidumbres y permitido cierta flexibilidad y corrección de errores.

Ahora los medios tradicionales de enfrentar la incertidumbre parecen inadecuados, mientras que la propia incertidumbre se está multiplicando en grado sin precedente. Los síntomas son claros. El valor del dólar estadunidense ha estado reduciéndose durante casi dos decenios, y no se ve ningún alivio a la vista. Los gobiernos estatales y locales dependen cada vez más de subvenciones federales, sin las cuales muchos de ellos se enfrentarían a la bancarrota; ya ha habido que rescatar a varios del borde mismo del abismo. La creciente resistencia al aumento del gasto público y de los impuestos está cristalizando en topes al gasto y rebelión de los contribuyentes. Las autoridades públicas no pueden predecir de un año para otro lo que tendrán que gastar ni dónde encontrarán el dinero. Tampoco pueden demostrar en forma convincente que gastan bien el dinero y que el público recibe el valor de los gastos públicos.

La tarea de hacer el presupuesto público se ha vuelto infinitamente más compleja, complicada y preocupante. La teoría yla práctica actuales del presupuesto han quedado muy atrás respecto a los requisitos de operación. Urge una nueva agenda para colmar la brecha y ofrecer mejores instrumentos para hacer frente a la incertidumbre y la inestabilidad. Sus elementos deben evitar todo trasiego de las propuestas tradiciortales que no reflejan el medio cambiante del presupuesto público.

EL MEDIO CAMBIANTE DEL PRESUPUESTO

Durante mucho tiempo se creyó que ya se habían enfrentado los principales desafíos del presupuesto público, y que lo único que faltaba era cierto retoque a su forma para relacionar insumas y productos, costos y beneficios, recursos y resultados. Se creyó que las necesidades públicas eran finitas, e infinitos los recursos públicos. Se aceptó como cosa natural la capacidad del gobierno para aumentar los ingresos y administrar grandes gastos. Con las modernas técnicas de impuestos y préstamos, las cantidades de dinero que podían generarse parecían virtualmente ilimitadas, en tanto que los problemas sociales parecían reductibles a una solución mediante los mecanismos del Estado administrativo. Hoyes obvio que ese Estado con frecuencia simplemente fomenta nuevas demandas públicas, sin asegurar el uso eficiente de los recursos públicos de que se dispone ni suprimir los resentimientos que causan sus impuestos. Ahora hemos de trabajar sobre una suposición distinta, a saber, que los recursos públicos son finitos, e infinitas las necesidades públicas.

Yana se puede dar por sentada la capacidad de las autoridades públicas para obtener cierto nivel de ingresos sin provocar una grave resistencia. A lo largo de la his toria, la capacidad de gravar al contribuyente en una escala sustancial ha sido función de la industrialización y de la democratización. Ha dependido de mantener un alto nivel de actividad económica y de conservar la confianza del público en una administración eficiente y responsable, capaz de ofrecer bienes y servicios públicos de buena calidad. Últimamente, la preocupación por la cantidad y la igualdad de los impuestos, los temores de que el sector público esté llegando a su límite en una economía mixta y la desconfianza de una proliferante burocracia pública indican que acaso la era de crecientes ingresos públicos esté llegando a su fin. La inflación oscurece temporalmente los efectos a largo plazo de las mayores presiones económicas sobre los contribuyentes, las demandas de alivio a los impuestos, y una reducción del valor real de los ingresos fiscales en relación con el costo de los servicios esperados. Todo eso vuelve más problemática la historia de ingresos reales crecientes, en particular si, bajo la presión inflacionaria, los contribuyentes sucumben a las tentaciones de evitar o evadir el pago.de impuestos, y si más personas pasan a ingresar a la economía

"clandestina", que se encuentra fuera del alcance del control y de los impuestos del gobierno.

Por si estas complicaciones no bastaran, ha surgido un importante factor que afecta la capacidad gubernamental de obtener ingresos, a saber, numerosas iniciativas públicas de limitar los ingresos y/O los gastos por medida constitucional. Éstas han causado un impacto inmediato sobre los esperados niveles de fondos a causa de la duda sobre si serán aprobados, y por sus efectos impredecibles. Los administradores tienen que preparar varios presupuestos para enfrentarse a diferentes resultados posibles. Y aun sin limitaciones formales, los políticos, respondiendo a lo que consideran que es el estado de ánimo del público, han propuesto entre sus más altas prioridades un alivio fiscal y presupuestos más bajos con lo que han limitado el crecimiento de los gastos a la tasa de inflación, o por debajo de ésta.

En contraste, no se reducen las demandas de bienes y servicios públicos. Y puede esperarse que aumenten en el futuro. La población estadunidense de edad avanzada entrañará grandes aumentos al gasto social para los ancianos, precisamente cuando la fuerza laboral se esté reduciéndo. La esperanza de que la pobreza pudiera resolverse de una sola vez ha cedido ante la conciencia sombría de que se trata de un problema estructural, que necesitará generaciones enteras para resolverse. La omnipresente tecnología exige grandes inversiones públicas en investigación y desarrollo, y un gasto público creciente en medidas de seguridad y de protección ambiental. El empecinado hábito de recurrir al Estado administrativo para que satisfaga las necesidades que ha dejado el sistema de mercado está creando nuevos derechos. Por consiguiente, en muchas áreas de la administración pública, como salud, educación, bienestar social, renovación urbana, control de la delincuencia y protección al consumidor, no hay un nivel claramente definido y aceptable de gasto público. Se puede invertir dinero indefinidamente en la defensa, protección del ambiente, policía, escuelas, hospitales, preparación laboral e instalaciones de recreo. Todos esos son gastos infinitos porque no hay límite a la cantidad potencial de fondos públicos que se pueden dedicar a mejorarlos.

Cada vez más administradores públicos se encuentran trabajando en condiciones de presión fiscal en que deben tratar de alcanzar metas ilimitadascon menos recursos reales. Para ellos es cada vez más difícil anticiparse a contingencias por medio de excedentes y reservas disimu-

lados, o compensar los errores y juicios deficientes, o derramar recursos para satisfacer todas las partes posibles. Ya no pueden evitar las decisiones difíciles. Ya tienen mayores dificultades para prever los ingresos y costos, y sus-planes presupuestarios se ven alterados por problemas económicos. Con niveles de recursos potenciales más variables y con objetivos más complejos, la experiencia pasada es menos aplicable a los presupuestos. Mientras tanto, la competencia por los recursos se intensifica entre los grupos de presión, los niveles de gobierno y las dependencias públicas. Las coaliciones se desintegran, cambian y se reforman con desconcertante fluidez. El juego del presupuesto se está efectuando con más conflictos, y las reglas ceden bajo la presión. Se vuelve más difícil ponerse de acuerdo sobre los presupuestos y apegarse a ellos.

En la medida en que el ambiente se vuelve progresivamente más incierto y tenso, los presupuestos se hacen más complejos, difíciles de controlar y menos predecibles. La incertidumbre del ingreso promueve los presupuestos múltiples y las tácticas disfuncionales de administradores que tratan de protegerse a sí mismos. Cuando los programas se tienen que lanzar y mantener sin ninguna garantía de fondos hasta el último minuto, los administradores tienen que emprender una acción protectora. Buscan nuevas fuentes de ingresos, transfieren recursos entre conceptos de gasto, exageran las estimaciones o recortan partidas esenciales para favorecer otras, sabiendo que después habrá que hacer nuevos recortes, y ponen en práctica toda una serie de trucos bien conocidos por los estudiosos de la política presupuestaria. Por desgracia, al tratar de darse a sí mismos más certidumbre, probablemente aumentan la incertidumbre de todos los demás, cuando la suma general disminuye y la información se vuelve cada vez menos confiable.

Los desequilibrios de recursos y responsabilidades en diferentes niveles de gobierno complican en exceso el sistema intergubernamental, volviendo virtualmente imposible el orientarse en ese laberinto. El sistema intergubernamental, que en un tiempo fue una estratificación bastante clara de los tipos de gobierno correspondientes a funciones específicas, se ha convertido en un amasijo inextricable de responsabilidades y finanzas interdependientes. Hoy, los presupuestos en todos los niveles reflejan un complejo laberinto de subsidios y rembolsos intergubernamentales, ideado con diferentes propósitos y alterado de acuerdo con distintas normas y fórmulas. Es difícil descubrir simplemente lo que se está gastando y por quién, en cualquier función particular. Además,

corno muchos programas intergubernamentales reciben fondos condicionados, o sujetos a frecuentes renovaciones, los fondos continuos no están asegurados. Quienes los reciben tienen que enfrentarse al papeleo engendrado por los esfuerzos de los donadores para destinar los fondos a las esferas más necesitadas, y para asegurar que se dé un uso eficiente a los fondos y con los propósitos previstos. Mientras tanto, los donadores descubren que las técnicas existentes son inadecuadas para impedir filtraciones, y que su información pronto se rezaga en relación con los acontecimientos. Para disciplinar presupuestos aparentemente "incontrolables", inventan métodos nuevos y cada vez más complicados, que vienen a aumentar la complejidad e incertidumbre al formular y aplicar las medidas políticas presupuestarias.

La inyección de nuevos valores como planificación muy anticipada, participación, evaluación formal de programas, prioridades y consideraciones de base cero en el proceso presupuestario, ha complicado en alto grado la vida de quienes formulan el presupuesto. Los documentos presupuestarios han dejado de ser simples carpetas para volverse conjuntos de volúmenes que ocupan a veces metros completos en los estantes. La participación ha venido a aumentar el número de trámites y de pares de manos por los cuales tiene que pasar el presupuesto.

Las innovaciones técnicas entrañan conversiones de un sistema de presupuesto y contabilidad a otro, y luego de vuelta. Con los sistemas integrados de presupuesto, el cambio de una sola cifra requiere alteraciones enormes a todas. Para satisfacer los requisitos de la planificación formal y los más extensos procesos presupuestarios, se ha extendido el plazo de anticipación de los presupuestos federales dos años o más al año presupuestario. Quienes formulan el presupuesto ven que ahora tienen que trabajar en tres presupuestos futuros a la vez, utilizando información que está condenada a caducar antes de que terminen.

Aun cuando se ha aprobado el presupuesto, la incertidumbre continúa plagando su aplicación y ejecución. En el pasado podíamos suponer que, una vez aprobado un documento presupuestario, los gastos se atendrían a las cifras impresas. Una auditoría de rutina a fin de año aseguraría la correspondencia del propósito y el gasto. En un medio turbulento, las predicciones del presupuesto anual no pueden mantener el ritmo. Las transferencias de asignaciones entre categorías de gasto han aumentado considerablemente y hoy son ya de rutina-en algunas dependencias. Gastar hacia el fin del año presupuestario es ya práctica

común, mientras las dependencias se aferran en un principio al dinero, temiendo quedar después agotadas, o que las autoridades administrativas financieras se niegan a liberarlo, o que las dependencias hagan estimaciones excesivas y entonces cunda el pánico por los recortes del año siguiente. De este modo, las propias dependencias encuentran más difícil seguir la pista de sus gastos para saber 10 que se utiliza y controlar los fondos. El aumento de los desembolsos intergubernamentales, los presupuestos muy divididos, la contratación externa y los pagos a terceras partes plantean grandes problemas de control.'

No debe sorprender a nadie que los formuladores del presupuesto y los administradores financieros muestran un aire de duda y pesimismo. Aun en las mejores épocas, han llegado a comprender que una parte considerable de los presupuestos gubernamentales es incontrolable, o eso es 10 que les dicen los expertos en presupuestos.i Pero han perdido todo equilibrio por la desaparición de la certidumbre y la estabilidad. No cuentan con datos "duros" adecuados, en los cuales fundamentar previsiones realistas de gastos e ingresos. Carecen de asignaciones claras para las categorías de gasto. Apenas pueden relacionar el alcance de objetivos sociales con el dinero público que se gasta en ellos. Los problemas de control y de seguimiento de gastos en un sistema presupuestario complejo crean nuevas oportunidades de fraude, abuso, despilfarro, exceso y corrupción. Y sin embargo, bien saben que muchas propuestas que hoy se están haciendo para remediar la situación, en realidad pueden agravarla más. Están desafiando las teorías tradicionales que han estructurado nuestro modo de ver el presupuesto y produjeron estas soluciones, hoy sospechosas, porque creen que no son los únicos a quienes los acontecimientos actuales han abrumado.

LA BÚSQUEDA DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA

Desde antes de que los conceptos de presupuesto fuesen alterados por los hechos recientes, el presupuesto era el blanco de los esfuerzos de

1 Allen Schick, "Contemporary Problems in Financial Control", *Public Administration Reoieu:* 38, noviembre-diciembre de 1978, pp. 513-519.

2 Joseph A. Pechman y Robert W. Hartrnan, "The 1980 Budget and the Budget Outlook", en Joseph A. Pechman (comp.), *Setting National Priorities:* The *1980 Budget,* Washington, D. e, The Brookings Institution, 1979, p. 54.

reforma. Aunque la presupuestación tradicional fuera aceptable, tenía varios defectos que los partidarios de PPB y ABB se apresuraron a señalar. Sea como fuere, siempre ha sido blanco de los reformadores. La administración presupuestaria es una actividad a la que deben dedicarse todos los gobiernos, pues en una economía monetaria es el elemento crucial para llevar adelante cualquier medida política. El presupuesto representa el resultado de la competencia por el poder político. Cuando alguien ha logrado imponer sus exigencias de presupuesto, la estructura y el proceso de presupuestación deben preocupar a cualquier grupo de interés que trate de influir sobre la política gubernamental. Además, los presupuestos son armas importantes para controlar gobiernos. Después de todo, el forcejeo por el poder económico de parte de gobernantes arbitrarios fue asunto constitucional clave en la evolución de las instituciones de gobierno representativo.

Como resultado de todos estos intereses en la presupuestación, hoy existe una impresionante lista de reformas al presupuesto que cubren: 1) la movilización de recursos para uso y empleo públicos; 2) la consolidación y el control de recursos disponibles para impedir filtraciones y supervisar su ubicación en todo momento; 3) la asignación de recursos entre demandas en competencia; 4) el pronto y económico desembolso de fondos públicos; 5) la mejora de la capacidad y eficiencia de la administración financiera; 6) la institucionalización de prácticas honradas, abiertas y minuciosamente supervisadas; 7) el establecimiento de una auditoría independiente, y 8) la evaluación científica de los gastos y proyectos públicos.

Muchas se han incorporado a la práctica, con resultados impresionantes. Otras se están poniendo a prueba con éxito más variable. Por ejemplo, el análisis de costo-beneficio está aún en su infancia. La auditoría del desempeño está resultando terreno fértil para innovaciones presupuestarias. Se ha prestado demasiada atención a las novedades, como PPB y ZBB, que sólo son una parte pequeña de los actuales esfuerzos por mejorar la presupuestación.

Buena cantidad de experimentos hechos con el presupuesto han revelado una lamentable brecha entre la teoría y la práctica. Como en el caso de otras reformas administrativas, es difícil convencer a los administradores conservadores de que prueben algo distinto y ponerlos a coexistir con nuevos modos de hacer las cosas, cuando anhelan los antiguos modos con que se sentían cómodos, cualesquiera que fuesen los resultados.

Ellos anhelan los principios sagrados de la contabilidad -anualidad, unidad, asignación, balance y auditoría-, aun cuando se les observe en la brecha conforme crece el gobierno. En los enormes presupuestos del gobierno nacional contemporáneo, la detallada contabilidad al público o la representatividad del público es en gran parte una ficción. Aun dejando aparte la contabilidad oculta para dependencias de información secreta y otras áreas políticamente delicadas, los presupuestos son demasiado complejos para entenderlos con facilidad. Los fideicomisos ajenos al presupuesto y las asignaciones para años múltiples crean grandes cuentas incontrolables, que modifican la anualidad y unidad del presupuesto. Equilibrar éste es algo que se ha abandonado virtualmente en la práctica, dado los continuos déficit en el nivel federal, y el uso extenso de poderes de presupuestación de capital y de contratación de préstamo de distritos especiales por autoridades públicas en los niveles estatal y local. De manera similar, la auditoría externa ha cedido ante las revisiones internas. Y sin embargo, los administradores públicos siguen rindiendo homenaje de dientes para afuera a principios que ya no respetan. Se muestran renuentes a remplazarlos por otros que armonicen mejor con la nueva realidad.

Esta renuencia ha sido parcialmente culpable de la reciente incapacidad de lograr que se acepten técnicas más refinadas tendientes a lograr eficiencia, racionalidad y planificación en el proceso presupuestario. El esfuerzo más elaborado a lo largo de estos lineamientos (la presupuestación de programas o PPB) se ha abandonado en gran parte en el nivel federal. Su sucesora, la presupuestación de base cero, o ZBB, está desapareciendo del escenario. Pruebas acumulativas muestran que su eficiencia para influir sobre la toma de decisiones y los resultados está en entredicho.' Ya se ha narrado demasiadas veces la historia de estos nuevos conceptos presupuestarios para repetirla aquí.! Baste decir que las grandes expectativas que hicieron surgir los cambios generales en los métodos presupuestarios se han frustrado, dejando un ambiente de escepticismo ante una intratable situación presupuestaria que, al parecer/ está fuera de todo control.

3 Allen Schíek, *ZeroBase '80,* Washington, D. C., National Governors Association, 1980.

4 Allen Schick, "The Road to PPB: The Stages of Budget Reforrn", *Public Administration Reuieu:* 26, diciembre de 1966, pp. 243-258; Allen Schick, "The Road frorn ZBB", *Public Administration Reoieur* 38, marzo-abril de 1978, pp. 177-1SO.

El fracaso de esas reformas presupuestarias no puede atribuirse a falta de deseos de experimentar ni de apreciación de lo que supuestamente lograrían las reformas, ni a simple obstinación de burócratas rutinarios y complacientes, demasiado habituados a sus sistemas para probar algo nuevo. La revisión de la plétora de circunstancias específicas que acaso funcionaran como causas, permite precisar algunas importantes reservas. Una de ellas es que el concepto mismo de reforma presupuestaria pudo ser mal concebido y, por tanto, condenado al fracaso. Una segunda es que los objetivos del presupuesto fueron mal comprendidos y la reforma se concentró demasiado en la forma, sin considerar que los objetivos últimos podían ser inalcanzables o entrar en conflicto. Una tercera es que los sistemas presupuestarios son intrínsecamente frágiles, y no puede esperarse una reforma acumulativa. Por último, los reformadores han prestado insuficiente atención al ambiente en que se efectúa la presupuestación, concebida como proceso puramente técnico. Si se quieren evitar los errores del pasado al enfrentarse a la incertidumbre de la presupuestación pública, habrá que considerar cuidadosamente estas reservas.

La reforma presupuestaria está mal concebida

A menudo se ha concebido la reforma presupuestaria corno la racionalización de los resultados del presupuesto, mediante la incorporación de técnicas de programación y planificación y la reestructuración de los procesos presupuestarios. Se ha hecho hincapié en la determinación formal de objetivos, la evaluación de opciones y la autorización de programas sobre la base de un análisis sistemático. El objetivo de la presupuestación se considera como la maximización de rendimientos sociales a partir del gasto público.

Los presupuestos también se pueden visualizar de manera un tanto distinta, corno reflejo de la política," Los presupuestos son elaborados por políticos y por burócratas que aplican sus propias estrategias·y reaccionan a la forma en que conciben las necesidades y prioridades del público. El proceso sigue ciertas reglas, expresadas formalmente en re-

5 Véase Aaron Wildavsky, The *Politics o/ the BlldgetanJ Procese*, 3a. ed., Boston, Little, Brown, 1979.

gulaciones, pero –lo que es más importante– en prácticas informales, la principal de las cuales ha sido el incrementalismo, que consiste en basar cada presupuesto sobre el del año anterior, con adiciones regulares, limitadas. El incrementalismo describe a la vez los procesos y resultados de las decisiones. Si la presupuestación es la política en crudo, su forma refleja las actuales realidades políticas, y permite funcionar a procesos políticos, como la negociación de competencia, el acomodo y la determinación de soluciones intermedias.

Estas dos ideas a menudo quedan yuxtapuestas. Se contrasta la racionalidad procesal con el incrementalismo y la dinámica política. Se dice que las reformas de técnicas y de procesos serán inevitablemente socavadas por la razón de ser de la política y la conducta burocrática. Además, se afirma que la reforma del presupuesto representa una imposición impropia de medidas políticas y propósitos de gobierno que debieran ser prerrogativas de la política democrática. Por consiguiente, la reforma del presupuesto no sólo puede considerarse condenada al fracaso, sino, en cierta medida, como algo ilegítimo.

Esta marcada dicotomía es engañosa. No hay ninguna razón por la que mejores técnicas presupuestarias no debieran informar, aclarar y fortalecer la toma de decisiones financieras y políticas. De manera similar, una racionalidad que no tome en cuenta las condiciones políticas, o que subordine el aspecto práctico de los resultados del presupuesto a los procesos formales, no es, en realidad, nada racional. Pero una buena reforma presupuestaria debe elucidar sus objetivos por encima y más allá de la incorporación de técnicas y procesos. También debe atender al ambiente político y tomar en cuenta la inercia y la justificación de los métodos presupuestarios existentes.

El proceso subordina la sustancia

Los reformadores del presupuesto parecen creer que la conducta sigue a la forma, ya que se concentran tanto en los procesos formales de presupuestación y rara vez estudian la conducta de esta presupuestación. Lo malo de esta opinión es que los nuevos procedimientos simplemente pueden ser subvertidos por las viejas costumbres, en vez de imponer auténticos cambios a la conducta de la toma de decisiones. Las reformas se instituyen formalmente, pero los viejos hábitos siguen en práctica.

Además, las alteraciones a los procesos formales pueden perder de vista el verdadero objetivo de la reforma presupuestaria, el cual es un cambio de las asignaciones del presupuesto. Las reformas al proceso, como PPB y ZBB, sólo son pasos intermedios. Por medio de ellos se espera incorporar ciertos valores (racionalidad, planeación, prioridades), a la toma de decisiones presupuestarias. Por desgracia, en el esfuerzo por aplicar bien los procesos, los valores quedan subordinados. ¿Se debe juzgar una buena decisión presupuestaria por el proceso por el cual se llegó a ella, o por sus resultados sustantivos? Aun si concedemos las metas procesales, éstos pueden ser incongruentes. Por ejemplo, la continuidad y la predecibilidad requeridas para toda planificación pueden chocar con la necesidad de buena flexibilidad admínistrativa.s

Las reformas no son acumulativas

Los reformadores parecen creer que las nuevas reformas se edifican sobre las anteriores. La reforma se asemeja a un camino marcado con postes situados a distancias regulares, que indican la dirección correcta y el progreso logrado hasta ahí. Una vez realizadas las reformas, realizadas quedan. Por desgracia, esto no es así. El camino exige constante reparación y mantenimiento. Por ejemplo, no podemos suponer que en cuanto hemos aprendido cómo estructurar los sistemas presupuestarios con fines de control, en la práctica ese control será un hecho consumado que ya no requiera mayor atención. Las circunstancias pueden cambiar de tal modo que ya no basten los antiguos métodos para mantener el controlo administrar la eficiencia. La introducción misma de nuevos métodos no puede lograrse sin modificar los énfasis o resultados existentes. La presupuestación es un proceso dinámico que depende tanto de los hábitos mentales y las mutuas expectativas como de las regulaciones formales. Las instituciones del presupuesto se edifican a base de confianza, probidad y un espíritu de servicio público y cuidado de los fondos públicos, nada de 10 cual se puede legislar. Y estas cualidades no son constantes. Cambian de acuerdo con la moral popular, los conceptos de la función pública, las reacciones institucionales a las pre-

6 Aaron Wildavsky, "A Budget for AHSeasons? Why the'Traditíonal Budget Lasts", *Public Administrafion Beoieio* 38, noviembre-diciembre de 1978, p. 501.

siones externas, y otros muchos factores imprecisos y mal comprendidos. En pocas palabras, no es posible concebir los procesos presupuestarios como un conjunto de técnicas fijas que se quedarán en su lugar, sin importar qué ocurra a su alrededor. Se necesitan constante supervisión y reevaluación para asegurarse de que los métodos que han probado su eficiencia sigan siendo apropiados para alcanzar los fines deseados.

Las reformas no son universales

Porque la presupuestación es esta actividad gubernamental que invade todo, los reformadores han su puesto fácilmente que un solo conjunto de prescripciones podría aplicarse en todas las circunstancias. Y las fallas de la reforma se han achacado a una aplicación defectuosa. Se ha prestado poca atención a los apoyos contextuales de los sistemas presupuestarios. Por ejemplo, la parte desempeñada por una compleja redundancia en el buen funcionamiento del presupuesto en los países ricos no ha sido debidamente apreciada. Esa redundancia da mayor confiabilidad, permite hacer estimaciones y cálculos con más flexibilidad y aumenta el número de opciones actuales y futuras. Ahora que esa redundancia está disminuyendo y ya no puede amortiguar un medio presupuestario cada vez más incierto, las autoridades públicas de esos países empiezan a afrontar problemas similares a los de sus equivalentes en los países pobres.[7] Los presupuestos desaparecen cuando se establecen fondos pretiquetados y autoridades especiales para obtener y conservar ingresos. La administración del flujo de efectivo en forma de presupuestación repetitiva o preauditoría de gastos sustituye al flujo regular de fondos presupuestados. En la frenética lucha por fondos, no funcionan las estipulaciones aparentemente neutrales y universales de la tecnología presupuestaria. Las buenas técnicas de presupuestación parecen depender tanto de su ambiente como de su propia perfección interna.

No hemos heredado un legado alentador que nos ayude en los actuales problemas de presupuesto. Los llamados racionalistas e incrementalistas están trabados en la lucha. Los notorios fracasos de la reforma han causado desilusión, cinismo y agotamiento. Los practicantes desconfían

7 Naomi Carden y Aaron *Wildavsky, Plmming and Budgeting in Poor Countries,* Nueva York, Wiley, 1974, y Transactíon Books, 1980.

de los innovadores teóricos del presupuesto. El panorama inmediato no es prometedor; pero la naciente conciencia de que no hay un rápido arreglo por medio de cambios mecánicos puede aumentar la receptividad de una agenda más realista para el presupuesto público y ayudar a adaptarnos a la incertidumbre e inestabilidad.

ENFRENTANDO LA INCERTIDUMBRE Y LA INESTABIlIDAD

Es evidente que la presupuestación debe dejar atrás los estériles ejercicios de aplicación de técnicas. La presupuestación debe verse nuevamente como parte integral de un complejo proceso de aprendizaje, por medio del cual los administradores públicos lleguen a comprender las limitaciones y oportunidades de su medio. Cuando, a comienzos del siglo XIX, surgieron los sistemas contemporáneos de presupuestación con el advenimiento del Estado administrativo, sus progenitores los consideraron a la vez corno instrumentos de control y de elección. Antes, los gobiernos habían estado a merced de su ambiente financiero. Tenían poco control u opción sobre los métodos. Sus finanzas eran un amasijo de impuestos indiscriminados, cobrados en forma oportunista, un laberinto de deudas y toda una variedad de expedientes capaz de marear a cualquiera. Faltaban todos los elementos de la presupuestación moderna: previsión, planificación, equilibrio de ingresos y gastos, cálculo de la carga fiscal o del valor de los gastos.

Cuando la administración de gobierno se hizo responsable ante legislaturas elegidas, el presupuesto anual se convirtió en el instrumento de una elección deliberada. Se previeron y establecieron gastos, mediante medidas de ingreso. Se aplicaron impuestos, de acuerdo con normas de rendimiento e igualdad relativos. Por medio del presupuesto, las finanzas públicas se volvieron terna de discusión pública, y gradualmente se llegaron a apreciar por experiencia los límites y posibilidades de los ingresos y gastos públicos. Ese conocimiento nunca era exacto; se cometieron errores y fallas de juicio. Pero había confianza en que el presupuesto público fuera un instrumento eficaz, manejable en favor del interés público. Hoy nos falta esa confianza.

No obstante, los funcionarios del presupuesto han de enfrentarse a los efectos de esta incertidumbre en el cumplimiento de sus funciones.

La siguiente lista de algunas de estas incertidumbres y posibles modos de hacerles frente podría ser de ayuda. En este punto, las sugerencias son necesariamente generales; representan las áreas a las que se debe dirigir la atención; no un conjunto de soluciones para todo tiempo y lugar. Su desarrollo o aplicación requeriría más investigaciones, diagnóstico, análisis y cooperación de parte de los interesados.

Incertidumbres causadas por la novedad

Una causa importante de incertidumbre en la presupuestación actual es la sensación de que nos enfrentamos a problemas exclusivos y sin precedente. El futuro es nebuloso y hay que tomar decisiones políticas sin contar con el beneficio de una experiencia previa. De ahí que se busquen a tientas soluciones nuevas.

Esta preocupación por la novedad puede ser exagerada, sobre todo en el ámbito de la presupuestación, donde a menudo el conocimiento de cómo funcionan otros sistemas presupuestarios es fragmentario. Los estudios sistemáticos entre varias jurisdicciones son una rareza," Se ha descuidado este valioso instrumento de la investigación; y sin embargo, si queremos saber lo que funciona en el presupuesto y lo que no funciona, será indispensable y preferible organizar sistemas *a priori* e imponerlos en bruto, sin tomar en cuenta las circunstancias. El enfoque comparativo, viciado antes por conjuntos de descripciones de procesos formales de presupuesto tomados de lugares exóticos, ensancha la experiencia del aprendizaje enfocando el modo en que los funcionarios de finanzas enfrentan sus problemas, y revisando sus diversas experiencias para descubrir lecciones convincentes de aplicación general. Para hacer esto no hay que ir muy lejos. Ciudades, condados, estados y corporaciones gubernamentales pueden reunir ideas, y aprender unos de otros. Un tesoro de testimonios históricos está aguardando a ser descubierto. Éste debería darnos valiosos elementos de juicio de la relación entre los cambios en estructuras formales y la conducta y los resultados de la presupuestación, y entre los cambios ambientales y los procesos del presu-

8 Véase Aaron Wildavsky, *Budgeting: A Comparatiue TheonJ o/ BlIdgetary Processes,* Bastan, Little, Brown, 1975. Véase también la sección sobre "Comparative Budgeting", en Albert C. Hyde y [ay M. Shafritz, *Gooemment Budgeiing Theory, Process and Politics,* Oak Park, Illinois, Moore Publishing Company, 1978.

puesto. El análisis no debería limitarse sólo al sector público, pues también se pueden obtener valiosas lecciones comparando las prácticas privadas y las públicas. Por ejemplo, los administradores públicos pueden estudiar las posibilidades de aplicar conceptos como el flujo de fondos, los costos de oportunidad en la presupuestación de capital y los indicadores contables de futuros problemas financieros. Estudiando medios distintos del suyo propio, los teóricos y practicantes del presupuesto pueden encontrar similitudes a su propia experiencia, y sentirse alentados a innovar y a experimentar.

Incertidumbres causadas por una perspectiva anual

Financiar las actividades de los gobiernos es un proceso continuo, que la presupuestación ajusta a un marco anual con propósitos de contabilidad, evaluación de gastos pasados y futuros, y previsión ordenada de fondos y política fiscal. La presupuestación anual trae mayor certidumbre al financiamiento del gobierno al imponer frenos y revisiones periódicas a las transacciones, con lo cual aseguran la asignación de fondos por adelantado a las obligaciones y permite echar una ojeada general a la posición financiera.

Pero precisamente porque la presupuestación anual utiliza un marco estático para controlar un flujo continuo y dinámico de actividades, puede volverse causa de incertidumbre, Donde -corno suele ocurrir hoy- los programas se extienden más allá de un solo año, el periodo anual de contabilidad y revisión es demasiado breve. Esos programas exigen un compromiso de fondos estable y a largo plazo, de modo que personas, dependencias y autoridades que dependan de ellos puedan planear con anticipación, sabiendo que el fin de cada año presupuestario no traerá consigo un súbito recorte de fondos.

En la práctica, se tornan medidas para hacer frente a los programas que se extienden más allá de un solo año, por medio de derechos, autorizaciones para varios años y asignaciones permanentes. Pero estas prácticas crean un tipo diferente de incertidumbre, relacionado con el control de los programas para los que ya se han tomado medidas, desde antes del presupuesto anual. Éstas forman un presupuesto "incontrolable", que se encuentra fuera de la discrecionalidad de los legisladores formalmente responsables de decidir la asignación anual de fondos.

Este difícil dilema entre las incertidumbres del compromiso y del control? surge de depender de un marco anual para imponer la responsabilidad, donde la mayoría de los programas de gobierno se extendía sobre cierto número de años. Lo apropiado de la repetitiva presupuestación anual en tales casos parece expuesto a la duda. Es posible que la adopción de diferentes periodos para la revisión de programas de acuerdo con la necesidad sea una respuesta más realista a este problema. Esas asignaciones y revisiones periódicas pueden permitir mayor concentración en menos áreas, diferentes tipos de escrutinio de la vida de un programa y mejor supervisión del progreso y la eficiencia de programas.[10]

Incertidumbres causadas por problemas de previsión

La bibliografía sobre la presupuestación produce a menudo la errónea impresión de que una vez que un presupuesto ha recibido el asentimiento, de acuerdo con el proceso debido, ya no queda nada por discutir. Los formidables debates sobre la presupuestación tratan principalmente sobre el modo en que se llegó a los totales del presupuesto, y no sobre lo que ocurre después. Pero en un medio en rápido cambio y con gran inflación, las previsiones de costos y de ingresos se vuelven más difíciles. Al principio del año, es más difícil imaginar la posición financiera del final. Cada vez más, las asignaciones del presupuesto exigen reajustes durante el año. Ciertos programas que fueron subestimados pueden quedarse sin dinero y requerir asignaciones complementarias. Y, a la inversa, donde se han hecho intentos de llevar al cabo demasiadas cosas y demasiado pronto, las sobreasignaciones poco realistas a programas bien recibidos por el público pueden dar por resultado un subejercicio y grandes saldos pendientes de ejercer al término del año. La naturaleza modificada de los gastos del gobierno ya no encaja en un calendario

9 Declaración de Elmer B. Staats, contralor general de los Estados Unidos, ante el *Comité* de la Fuerza de Trabajo del proceso de Presupuesto, sobre el Presupuesto, Cámara de Representantes, *The Federal Budget Procese,* 11 de diciembre de 1979, p. 24.

10 Véase el esquema para la revisión bienal de actividades de investigación y desarrollo en la declaración de Elmer B. Staats, contralor general de los Estados Unidos, ante el Comité sobre Ciencia y Tecnología, Cámara de Representantes, H. R. 7178, The *Research and Deoeiopment Authorization Estima tes Act,* 4 de junio de 1980.

parejo y regular de ejercicio.'! Los desembolsos irregulares, los frecuentes, ajustes, los gastos excesivos o insuficientes en diversas categorías: todo ello representa divergencias de las iniciales intenciones del presupuesto y puede causar serias deficiencias en el empleo de los fondos públicos. Ya no se puede confiar en la asignación inicial de fondos por medio del proceso presupuestario anual para asegurarse de que los gastos se hagan exactamente de acuerdo con su mandato.

No se debe pasar por alto la fase de implantación del presupuesto. Ya no puede esperarse que el presupuesto anual dure inalterado todo el año. Por consiguiente, es esencial que se consideren seriamente los procesos de aplicación del presupuesto, revisando la forma en que los funcionarios trabajan con los presupuestos durante el año, las disposiciones tornadas para asegurar el flujo monetario en periodos críticos, los programas de desembolso (a su propio ritmo) y los incentivos para cumplir con los mandatos del presupuesto.

Incertidumbres causadas por la centralización y los controles burocráticos

Uno de los principales cambios de la presupuestación en años recientes consiste en que pocos presupuestos se hacen por separado. En particular, los gobiernos locales han llegado a depender mucho de los recursos distribuidos por otros niveles de gobierno. Las dependencias federales se encuentran cada vez más a menudo en el papel de donadoras, mientras que los gobiernos de los estados algunas veces son donadores y otras veces receptores. Esta interdependencia financiera ha producido un buen número de nuevas incertidumbres. Los gobiernos receptores han sufrido la pérdida del control de sus presupuestos, donde las transferencias se canalizan hacia fondos pretiquetados más allá de la torna de decisiones local, aun cuando puedan tener ramificaciones sobre otras actividades del gobierno local. También sufren incertidumbres decompromisos, cuando los gobiernos donadores suspenden las transferencias por una razón u otra, o no están dispuestos a comprometer fondos más que durante un periodo limitado. Por su parte, los gobiernos donadores

11 Elmer B. Staats, *Effectivenees of the Federal Apportionmen t Process and lmplications for Budget Execution*, Washington, D. C., General Accounting Office, noviembre de 1979, p. 5.

tienen dificultades para determinar los requerimientos de elegibilidad o la necesidad de ayuda y también para seguir la pista al uso y la eficiencia de esos gastos indirectos.

La respuesta de los gobiernos donadores a esta incertidumbre ha tendido, en general, a un mayor control burocrático, considerado corno eje de la contabilidad financiera. Pero, particularmente en el caso de las relaciones financieras intergubernamentales, los controles burocráticos se han vuelto cada vez más difíciles de administrar, y con frecuencia parecen contraproducentes. Este redoblamiento de esfuerzos de control e integración aumenta el papeleo y dificulta la obtención e interpretación de información. Bien puede ser que este enfoque esté mal concebido. Hoy, cuando las técnicas contables y las operaciones por computadora ofrecen nuevas posibilidades de comparar, seguir y evaluar los gastos, acaso se logre mayor descentralización, así como una contabilidad más eficaz por medio de controles no centralizados.

Incertidumbres causadas por el tamaño y la complejidad

El explosivo crecimiento en tamaño y complejidad de los presupuestos gubernamentales en años recientes es una obvia causa de incertidumbre. Pero la supervisión burocrática y legislativa se dificultó más por el simple enorme volumen de las transacciones. Los esfuerzos por mantenerse independientes de la disciplina presupuestaria han creado una tendencia a separar los presupuestos y las cuentas que ocultan más de lo que revelan.

En varias jurisdicciones se han hecho considerables esfuerzos por simplificar la presentación y los procesos con propósitos de clarificación, y por introducir en el presupuesto todas las cuentas pertinentes. Se han sugerido o emprendido análisis y presupuestos especiales que se encarguen de áreas limítrofes como los costos reguladores y los gastos fiscales. Esfuerzos de investigación legislativa y nuevos procedimientos legislativos han dado a los legisladores más información y un enfoque más claro. Y sin embargo, el tamaño y la complejidad a menudo ofuscan, y la simplificación debe mantenerse en la agenda. Esta necesidad es de particular apremio, en vista de los crecientes intentos por promover la participación del personal del programa en el proceso presupuestario.

Si se quiere que estos "aficionados" a las finanzas comprendan lo que hacen, habrá que idear procedimientos que ofrezcan un máximo de claridad y precisión.

Incertidumbres causadas por la erosión de la responsabilidad

Un problema importante que socava la confianza del público en el gobierno es la dificultad de asegurarse de que el dinero público se gaste en forma debida y eficiente. El auge de los controles al gasto público es una indicación de este malestar. Pero éstos pueden resultar incapaces de lograr una responsabilidad oficial en el manejo de los recursos públicos. Castigan por igual las áreas buenas y las malas, y las técnicas de evasión que favorecen pueden en realidad causar peores tomas de decisiones. Sin embargo, si se han de satisfacer propósitos públicos legítimos, es esencial tomar medidas para asegurarse de que el público sienta que está recibiendo el valor de su dinero.

Es forzoso examinar los presupuestos del gobierno para determinar lo que se ha logrado con gastos dados del ingreso. Necesitamos descubrir las cantidades totales que se han gastado en varias funciones del gobierno y establecer indicadores de rendimiento. Necesitamos ideas más exactas sobre la cantidad de un servicio público que se puede prestar por un gasto determinado. Ya se han emprendido ciertos trabajos de esta índole, pero con demasiada frecuencia es imposible responder a una simple pregunta sobre de los niveles de gasto y sus resultados. Se necesita integrar medidas para asegurar la responsabilidad en el diseño del programa. Se deben instituir nuevos incentivos al buen desempeño. Al mismo tiempo, es necesario reducir la probabilidad de despilfarro o de corrupción examinando los procedimientos de contratación, desembolsos y auditoría.

Del otro lado del presupuesto, las cuestiones del ingreso no tienen que estar atadas a las de gasto. Demasiado tiempo la bibliografía del presupuesto ha solido separar unas de otras. Aunque los análisis presupuestarios se han concentrado en las políticas de gasto y su clasificación, recabar ingresos se ha considerado como el dominio de expertos en finanzas públicas. La administración del presupuesto debe verse como una función unitaria, en que ingresos y gastos figuren en una sola

ecuación. Además al aumentar las presiones sobre los presupuestos, hay que tratar de descubrir nuevas fuentes de ingresos (nuevos tipos de impuestos o de préstamos) y restructurar los impuestos para que estén en armonía con las metas económicas y, sin embargo, satisfagan las demandas públicas de mayor igualdad e imparcialidad. Se deben hacer más eficientes las actuales fuentes de ingreso. El crecimiento de una considerable economía "subterránea" representa una importante pérdida de ingresos fiscales y viene a aumentar la carga de quienes no participan en ella. También corrompe la administración pública y empeora la filtración de fondos públicos. Ya urge una investigación de la economía clandestina y de los mercados ilegales y su efecto sobre las finanzas públicas.

CONCLUSIÓN

Hay seis zonas de incertidumbre y sugerencias para aliviarlas, que distan mucho de agotar lo que se tiene que hacer en el presupuesto público, y que simplemente son manifestaciones de una crisis más profunda de la sociedad estadunidense. No podemos ponernos de acuerdo sobre la naturaleza y fines del gobierno en la sociedad posindustrial. Las finanzas públicas son el centro de la controversia por el papel futuro del Estado administrativo. No es posible formar una agenda para la presupuestación pública, en medio de la incertidumbre y la inestabilidad sin referirse a los propósitos públicos a los que sirve. Mientras éstos estén en duda, la asignación apropiada de los fondos públicos seguirá fuera del alcance de la presupuestación pública. Los administradores de las finanzas seguirán recibiendo señales contradictorias y desconcertantes. No sabrán cómo dar prioridades, ya no digamos dar un sentido a la confusión que hoy pasa por ser una formulación y ejecución del presupuesto, ni cómo satisfacer las solicitudes conflictivas y contradictorias que se les hacen. Ni siquiera sabrán qué dirección tomar. Sin embargo, si evalúan sus propias prácticas en las zonas aquí presentadas, tal vez serán más capaces de orientarse y de comprender no sólo las presiones que pesan sobre sus acciones, sino también las nuevas oportunidades que se abren ante ellos.

Los administradores públicos, por sí solos, no pueden resolver las cuestiones más complejas aquí planteadas. Podrán hacerlo mucho mejor en el campo especializado de su propia competencia. Para mejorar la

presupuestación hay que echar una buena ojeada a las actuales instituciones presupuestarias. ¿Pueden adaptarse lo suficiente a los evidentes cambios del medio? ¿Están teniendo un desempeño satisfactorio? ¿Son capaces de adoptar nuevos papeles? ¿Aprovechan todas las técnicas disponibles?

En particular, necesitamos favorecer la innovación y la creatividad en las finanzas públicas, mientras las señales tradicionales se desvanecen en medio de la incertidumbre y la inestabilidad. No tenemos aún incentivos suficientes en el sector público para impedir el despilfarro y favorecer la economía. Aún carecemos de medios adecuados para enfrentarnos a los gastos de capital en gran escala, en arriesgados proyectos de obras públicas a largo plazo. Todavía no sabemos cómo administrar lo que equivale a los contratos abiertos en las organizaciones privadas, para la entrega de importantes bienes y servicios públicos. Tampoco contamos con instrumentos apropiados para evitar la evasión fiscal y la filtración de gastos. Disponemos de numerosos caprichos y fantasías momentáneos, muchas teorías a medias no demostradas, y una continua corriente hacia refinamientos de los presupuestos tradicionales, cuando en realidad lo que podemos estar necesitando es un nuevo sistema presupuestario que esté más de acuerdo con las nuevas circunstancias de las finanzas públicas, que sea más apropiado a la actual capacidad tecnológica y más armonizado con las expectativas del público y no con la conveniencia empresarial.

XLI. LA DEMOCRACIA Y EL SERVICIO PÚBLICO: LOS SERVICIOS COLECTIVOS*

FREDERICK C. MOSHER

EN LOS gobiernos estatales y locales, la sindicalización y la negociación colectiva no se habían desarrollado mucho sino hasta hace poco tiempo. En algunos de ellos, los empleados nunca ganaron la batalla por la seguridad en el cargo, contra el principio de "botín" político. En otros, el servicio civil llegó a estar tan fuertemente atrincherado que impidió el desarrollo de sindicatos poderosos. En la mayoría, los sindicatos se desalentaron ante la actitud esencialmente conservadora de las legislaturas estatales, los consejos urbanos, las juntas de condado y las juntas de educación. Sin embargo, los sindicatos sí se desarrollaron en ciertas partes del gobierno federal, y tuvieron una influencia creciente sobre las políticas de empleo federales. Poco después de aprobada la ley Pendleton, los sindicatos de correos cumplieron una importante función en la aprobación de la ley de la jornada laboral de ocho horas para empleados federales, de 1888,[1] y después, de la Ley Lloyd-LaFollette, de 1912, que durante 65 años siguió siendo la ley más importante -en realidad, casi la única- que afirmaba y protegía los derechos de los sindicatos federales. Éstos, a los que después se unió un sindicato de servicios generales -la Federación Nacional de Empleados Federales (NFFE)-** influyeron en la aprobación de la Ley de Retiro de 1920 y en la Ley de Clasificación de 1923.

Más adelante, la influencia sindical parece no haber crecido, salvo en ciertos enclaves del servicio federal. Los sindicatos de ese nivel apoya-

* *Democracy and the Public Sertnce,* 2a. ed., de Frederick C. Mosher. Copyright © 1968, 1982 por la Oxford University Press, Inc. Se reproduce con autorización. Se asignaron nuevos números a las notas.

1 El primer sindicato permanente en la Oficina de Correos, la Asociación Nacional de Carteros, se formó en 1888.

** National Federation of Federal Emplayees. [N. del T.]

ron buen número de medidas destinadas a fortalecer el sistema de méritos y a beneficiar a los servidores civiles (como la Ley We1ch de 1928, la Ley de Administradores de Correos de 1938, las revisiones a la Ley del Retiro, y diversas leyes sobre prestaciones marginales y pagos). Dichos sindicatos también han combatido esfuerzos tendientes a dañar al servicio civil. Sus objetivos fueron fundamentalmente los mismos que los del servicio civil: los sindicatos compartían, con ese servicio, el enemigo común del patronazgo de los partidos. El servicio civil dio una garantía de seguridad en el cargo y un sistema ordenado y predecible de decisiones sobre el personal. Por consiguiente, los sindicatos del gobierno trabajaron dentro del sistema de servicio civil, dieron su apoyo a su extensión y trataron de elevar al máximo su influencia en las organizaciones de servicio civil. Pocas de ellas fueron radicales en algún sentido.

En algunas organizaciones, los sindicatos llegaron a tener gran peso enlas prácticas de empleo. Entre ellas, la mayor fue la Oficina de Correos (desde 1970, el Servicio Postal de los Estados Unidos), con su enorme fuerza laboral, tan dispersa y políticamente influyente, que en su mayoría está sindicalizada desde hace tiempo. En segundo lugar, vinieron los establecimientos industriales militares y otras pocas dependencias, en que han estado activos los sindicatos de oficios del sector privado. En tercer lugar, unas cuantas dependencias federales en que la administración había favorecido deliberadamente la sindicalización y la negociación colectiva. Entre ellas sobresalió la Autoridad del Valle de Tennessee (lVA).

Sin embargo, para la mayoría de los empleados federales, fuera del Departamento de la Oficina de Correos, la organización de los empleados era débil, si no totalmente desconocida. El grupo de tarea del presidente Kennedy, que analizaremos más adelante, informó-en 1962 que un tercio de todos los empleados federales pertenecía a organizaciones laborales, proporción casi exactamente igual, por entonces, a la de los empleados no agrícolas del sector privado. Unas tres quintas partes de los miembros de los sindicatos federales eran trabajadores de correos, y más de la mitad de los restantes eran obreros. Era evidente que los sindicatos sólo habían logrado hacer pequeños avances entre el cuerpo principal de los empleados federales de oficinas, fuera de la Oficina de Correos: cerca del orden de 15 por ciento.

Este nivel aparentemente bajo de sindicalización en el gobierno fede-

ral es ilusorio. En general, los empleados de oficina tampoco estaban sindicalizados en el sector privado. Las organizaciones de empleados no han prosperado en las industrias de servicios, y gran parte del gobierno se orienta hacia los servicios. En términos generales, hasta nos atreveríamos a sugerir que entre grupos comparables de trabajadores (obreros, empleados, profesionales y administrativos), la sindicalización de los empleados federales no era menos común que en las organizaciones privadas. Pero los sindicatos del gobierno carecían de las garantías colectivas de negociación de la Ley Wagner; en su mayor parte se oponían al uso del arma definitiva: la huelga; pocos de ellos podían asegurar a sus miembros potenciales que tuviesen una influencia eficaz sobre las cuestiones básicas de las relaciones laborales: salarios y horas de trabajo.

Si la sindicalización en el gobierno federal era equivalente a la del sector privado, no lo era, en cambio, la aceptación de la negociación colectiva. La señora B. V. H. Schneider no atribuyó esto a ninguna teoría de la soberanía, ni a ninguna otra peculiaridad del empleo público, sino a un simple hecho de conducta: "En ningún momento ha creído un número suficiente de servidores civiles federales que los derechos de negociación fueran deseables o necesarios, ni estuvieron preparados para presionar en favor de tales derechos".[2] Esta afirmación sin duda es cierta, pero no explica *porqué.* Me arriesgaré a decir, como una razón, que el grueso de los empleados federales eran profesionales u oficinistas, y estas categorías en ningún lugar se han mostrado activas en la negociación colectiva. Una segunda razón es que las filas intermedias e inferiores del servicio federal en general lo han hecho bastante bien con sus salarios, horas de trabajo y beneficios laterales, sin necesidad de una organización laboral. Por razones políticas, y tal vez en parte corno derivación de la actividad de los sindicatos postales, el personal de los niveles inferiores del servicio federal se ha encontrado durante muchos años en una posición favorable en comparación con otros empleados. Su paga ha sido relativamente alta, sus horas razonablemente pocas, sus vacaciones relativamente generosas, y seguros sus puestos. En tales circunstancias, es casi seguro que los incentivos para la sindicalización y la negociación colectiva serían mínimos. El personal que se encontraba en relativa desventaja en el empleo federal (yen muchos trabajos esta-

2 "Collective Bargaining and the Federal Civil Servke", *Industrial Retations,* 3 de mayo de 1964, p. 98.

tales y locales) fue el de los puestos profesionales de mediano y alto nivel, los científicos y administradores, principalmente por la bien conocida compresión de las tasas salariales.

Una tercera razón se encuentra en la vinculación -en la mente del público y de potenciales miembros de los sindicatos- de la organización laboral con sus armas más extremas, particularmente la huelga, aunada al temor y la desaprobación generales de su uso contra actividades públicas "vitales"."

En todo caso, hasta los decenios de 1950 y 1960 hubo una presencia laboral relativamente apacible en la mayor parte del gobierno, en que -con esporádicas excepciones- se hicieron demandas modestas y de poco ruido público. Los sistemas eficientes de negociación colectiva -en los que ambas partes tenían suficiente capacidad para influir sobre las decisiones- eran pocos y espaciados.

LA EXPLOSIÓN LABORAL DE LOS DECENIOS DE 1960 y 1970

Ante un trasfondo tan soñoliento, el reciente desarrollo de la organización laboral y la negociación colectiva en el gobierno, fue súbito e inesperado. Probablemente lo estimuló en parte el rápido crecimiento del empleo estatal y local, en parte la creciente disposición del personal subprofesional y profesional a organizarse y esforzarse por mejorar su suerte. Pero también ha estado en ello la fundamental anomalía de que los gobiernos apoyaran y hasta exigieran ciertas prácticas en el sector privado, prácticas que en cambio negaron o combatieron entre sus propios empleados. En palabras de la Asociación de la Barra Norteamericana, en 1955:

> Un gobierno que impone a los patronos privados ciertas obligaciones para tratar con sus empleados no puede negarse de buena fe a tratar con sus propios servidores sobre una base razonablemente similar, modificada, desde luego, para satisfacer las exigencias del servicio público.'

3 Aunque Leonard White mostró hace tiempo que muchos servicios del sector privado eran tan vitales como algunos del servicio público -o aún más. Véase su "Strikes in the Public Service", *Public Personnei Beoieto,* enero de 1949, pp. 3-10.

4 *Second Report o/the Commitiee on Labor Relations of Governmental Employees, 1955,* p.125.

Los cambios comenzaron, corno tan a menudo había ocurrido en el pasado en los movimientos de reforma pública, en el nivel municipal. Varias de las grandes ciudades negociaron, una tras otra, acuerdos con sindicatos de diferentes tipos y problemas durante la década de 1950 y comienzos de la de 1960: Filadelfia, Cincinnati, Hartford, Detroit, Nueva York y muchas otras. En 1959, Wisconsin, por ley estatal, lanzó su hoy célebre programa que autorizaba y prescribía los métodos de negociación colectiva en las ciudades (aunque, por entonces, no en el propio gobierno del estado) y establecía que una dependencia estatal -la Junta de Relaciones de Empleo de Wisconsin- supervisaría sus operaciones. Este sistema fue el enfoque más cercano en toda la nación al de personal público establecido por la Ley Nacional de Relaciones Laborales para los empleados privados.

El gobierno federal se alineó poco después. De hecho, el Congreso tornaba en consideración, casi en cada sesión desde 1948, uno o más proyectos de ley que habrían reconocido las organizaciones de empleados federales. En su mayor parte garantizaban el reconocimiento de los sindicatos y la negociación colectiva, con castigos relativamente severos a los funcionarios administrativos que violaran esos derechos. Pero, por falta de apoyo del gobierno, estas propuestas de ley no avanzaron.

El senador [ohn F. Kennedy apoyó enérgicamente estos proyectos de ley y dio testimonio en su favor. Pero poco después de subir a la presidencia en 1961, intervino para quitar autoridad a las relaciones entre trabajadores y empresa en la rama ejecutiva y socavó la iniciativa del Congreso. Su intervención acallaría al Congreso, en este campo, durante más de quince años. El primer paso de Kennedy consistió en establecer un grupo de tarea para que estudiara e hiciera recomendaciones sobre las relaciones entre la administración y los trabajadores en el servicio federal. En el memorándum que creó el grupo de tarea, el presidente dejó claro que en su opinión los empleados federales tenían *derecho* de organizarse y de negociar; y con sus designaciones de miembros del grupo de tarea, incluyendo en particular, corno presidente, al por entonces Secretario de Trabajo, Arthur J. Goldberg -durante largo tiempo asesor del OO y del Sindicato de Trabajadores del Acero-«, Kennedy aclaró que esperaba un enfoque fundamentalmente similar al de la industria privada. El informe del grupo de tarea, emitido el 30 de noviembre de 1961,5

5 Grupo de tarea del presidente sobre Relaciones entre Empleados y Administración en el Servício Federal, *Report.*

contenía un apoyo tan entusiasta como podía esperarse al derecho de los empleados federales a organízarse y, por medio de las organizaciones, negociar con sus patrones, junto con toda una gama de recomendaciones sobre cómo se debía ejercer este derecho. La mayor parte de sus recomendaciones quedarían encarnadas seis semanas después en las Ordenes Ejecutivas del Presidente Kennedy 10987 y 10988, del 17 de enero de 1962. Las órdenes de Kennedy produjeron un sistema altamente descentralizado para el reconocimiento de los sindicatos y la negociación en los departamentos y las dependencias de gobierno, bajo la guía muy general de la Comisión del Servicio Civil y del Departamento del Trabajo. En casi todos los aspectos, estas órdenes sólo eran pálidos reflejos de la que había sido la práctica habitual y requerida en la industria privada; el alcance de la negociación, es decir, lo que era negociable; la seguridad sindical; las facultades de los sindicatos; los derechos de la administración; la ausencia de una dependencia supervisora y de apelación que en algún sentido fuese comparable con la Junta Nacional de Relaciones Laborales (NLRB). De hecho, las órdenes de Kennedy no contenían cláusulas que no se practicaran ya en una o más dependencias del establecimiento federal.

No obstante, estas órdenes probablemente constituyeron el acontecimiento más importante de la historia de las relaciones laborales en los gobiernos de los Estados Unidos. Establecieron la legitimidad general de la sindicalización de los empleados públicos y de la negociación colectiva entre dichos empleados y la administración pública, aun cuando durante años se hubieran evitado cuidadosamente los términos "negociación colectiva" y hasta "sindicatos" en todas las declaraciones federales. Los términos preferidos eran "cooperación entre empleados y administración" y "organizaciones de empleados". Impulsaron un enorme desarrollo en la sindicalización de los empleados federales, que continuó durante la década de 1970; una expansión del poder político de los sindicatos gubernamentales y de sus líderes; un aumento de la influencia de los empleados sobre las políticas y acciones del empleo en dependencias individuales; y una creciente amenaza a los principios y prácticas tanto del servicio civil como de otros tipos de administración por méritos personales.

Después de Kennedy, cada presidente, por lo menos hasta fines del decenio de 1970, emprendió o trató de emprender alguna acción respecto a la negociación colectiva en el gobierno federal, y la mayor parte de

los cambios tendió a aumentar la voz e influencia de los trabajadores organizados. Lyndon Johnson designó en 1967 un Comité de Revisión del Presidente a las Relaciones Federales entre Trabajadores y Administración, encabezado por el entonces Secretario de Trabajo, W. Wilard Wirtz. Las propuestas de ese comité, tal vez las más trascendentales antes de 1978, encontraron la vigorosa oposición del Secretario de Defensa, CIark Clifford, principalmente porque el Panel Federal de Relaciones Laborales propuesto por el informe quedaría autorizado a tomar decisiones finales, obligatorias en su propio departamento. El informe fue publicado a comienzos de 1969, como borrador del informe anual del Departamento de Trabajo pero, por falta de consenso, nunca llegó al escritorio del presidente.

Richard Nixon, poco después de tomar posesión, nombró a un Comité de Estudio que hiciera recomendaciones en este ámbito. Muchas de las recomendaciones del informe de este grupo, que fueron transmitidas en agosto de 1969, fueron similares a las del grupo de Wirtz, aunque claramente más conservadoras y adversas a los trabajadores. En gran parte fueron incorporadas a la Orden Ejecutiva 11491 de Nixon, del 29 de octubre de 1969, que sobreseyó la orden 10988 de Kennedy. La acción de Nixon establecía mayor centralización de la negociación colectiva, cuya necesidad virtualmente todos aceptaban y creaba una supervisión general y un cuerpo de política, el Consejo Federal de Relaciones Laborales (FLRC), formado por altos funcionarios federales.[6] Entre muchos otros cambios, la orden de Nixon fijaba sólo una forma de reconocimiento -exclusivo- para los sindicatos, y esto sólo podría lograrse mediante un voto mayoritario en una elección secreta. Al FLRC se le dieron facultades para tomar decisiones obligatorias de arbitraje. La orden de Kennedy sólo había decretado una mediación para resolver disputas. La de Nixon también creó un Panel Federal de *Impasse* de Servicios, dentro de la FLRC, dándole facultades para emitir reglas de arbitraje obligatorias, aunque sujetas a apelación ante la FLRC. La orden de 1969 también confirió autoridad al Subsecretario del Trabajo de Relaciones

6 Después de 1971, la ERe fue encabezada por el presidente de la Comisión del Servicio Civil, e incluyó al Secretario del Trabajo y al Director de la Oficina de Admínístraci6n y Presupuesto. Esa junta podía compararse, en el sector privado, con una Junta Nacional de Relaciones Laborales, integrada por el presidente de las juntas de la Cámara de Comercio, la AsociaciónNacional de Fabricantes, yel Chase Manhattan National Bank.

de Administración Laboral, para resolver los desacuerdos por derechos de representación, la composición de las unidades negociadoras, la supervisión de elecciones de representación, reglas sobre supuestas prácticas injustas de trabajo y otras cuestiones.

Aunque la Orden Ejecutiva 11491 constituía un avance considerable de los trabajadores organizados, pronto fue criticada por los sindicatos, así como por otros grupos, incluyendo la Asociación de la Barra Estadunidense. Los trabajadores estaban insatisfechos por la ausencia de oportunidades de revisión judicial (porque la orden ejecutiva no era un estatuto) y las limitaciones en las esferas de negociación, severas restricciones a las huelgas, prohibición a las empresas de contratar sólo personal sindicado, y, tal vez, ante todo, la relación de la FLRC con el presidente. Los líderes laborales creían que el FLRC no podría administrar un programa imparcial porque había sido creado y nombrado por el presidente, a quien informaba y ante quien era responsable. Pocos años después, el FLRC efectuó una revisión profunda de las operaciones del programa de relaciones laborales, que dio por resultado la Orden Ejecutiva 11838, emitida e16 de febrero de 1975 por Ford. Ésta orden aclaraba y fortalecía el sistema establecido por la anterior, de Nixon, y ensanchaba el ámbito de los asuntos sobre los que se podía negociar. Sin embargo, no alteró el problema organizativo fundamental planteado por el FLRC como árbitro y decisor orientado hacia la administración.

Este problema fue una de las cuestiones centrales atacadas por los grupos de tarea de la reforma al servicio civil de Carter, descritas antes en el capítulo 4. Su Plan de Reorganización núm. 2 de 1978, y la Ley de Reforma del Servicio Civil que le siguió, no modificaron sustancialmente los derechos, procedimientos y prácticas desarrollados en las relaciones entre trabajadores y administración en los quince años anteriores. Pero el Plan de Reorganización y la ley sí modificaron fundamentalmente la estructura central de supervisión de esas cuestiones. Remplazaron al FLRC por una Autoridad Federal de Relaciones Laborales (FLRA) de tres miembros, que sería nombrada por el presidente, con la confirmación del Senado. Transfirieron a esta nueva organización las responsabilidades del FLRC y también del Subsecretario de Trabajo de Relaciones entre Trabajadores y Administración. Crearon un Consejo General de la FLRA, que investigaría y, cuando fuera necesario, perseguiría las prácticas de trabajo, supuestamente injustas ante la FLRA. Y autorizaron la revisión judicial de las decisiones de la FLRA en la mayoría de los casos.

Los dirigentes laborales no obtuvieron todo lo que deseaban, lo que incluía la anulación de la Ley Hatch y la contratación exclusiva de personal sindicado. Pero lo hicieron bastante bien. Además, se aclaró la ambigua misión de la antigua Comisión del Servicio Civil. En cuanto a la Oficina de Administración de Personal (OPM), quedó definitivamente como directora y coordinadora de las políticas administrativas para con los trabajadores organizados; quedó convertida inequívocamente en brazo de la administración en cuestión de relaciones laborales.

Este esporádico pero sólido aumento de la influencia sindical fue acompañado por un continuo aumento del número de miembros de los sindicatos federales, que casi se duplicó entre 1960 y 1980. En este último año, casi tres quintas partes de todos los empleados civiles federales eran miembros de sindicatos o de asociaciones similares de empleados, y casi nueve décimas de sus miembros estaban protegidos por acuerdos de negociación colectiva. Estas cifras no incluyen a cerca de 600000 empleados del Servicio Postal de los Estados Unidos, casi todos los cuales están sindicalizados. Cuando se creó el Servicio Postal en 1970, para remplazar al Departamento de la Oficina de Correos, los empleados de correos fueron separados de la cobertura federal regular y colocados dentro de la jurisdicción de la Ley Nacional de Relaciones Laborales.

Muy probablemente, una consecuencia importante de la decisión federal de reconocer y favorecer a los sindicatos y la negociación colectiva fue el ímpetu que dio a los movimientos ya iniciados en los gobiernos estatales y locales, particularmente en estos últimos. Desde la segunda Guerra Mundial, éstos han crecido a un ritmo más rápido que cualquier otro sector del país, aunque hoy su tasa de crecimiento se está nivelando. Con el gobierno federal, los gobiernos estatales y locales también han sido el grupo de más rápido crecimiento en la proporción de empleados que son miembros de sindicatos y de asociaciones de empleados, la mayor parte de las cuales se comporta como sindicatos. La proporción de empleados locales y estatales sindicados fue calculada recientemente en 35.5%.[7] El rápido crecimiento del sindicalismo del sector público ha acompañado la estabilidad o la relativa reducción del número de miembros en el sector privado. Un estudio reciente reveló que entre 1968 y 1976, las organizaciones que negociaban en las industrias manufactu-

7 Washington, D. C., U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, 1980. Las cifras son para 1980, como las cit6 Myron Lieberman, *Public Sector:* A *PoliCl) Bargaining Reappraisal,* Lexington, Mass., Lexington Books, 1980, p. 4.

reras habían perdido 755 000 miembros, mientras que las de otras partes del sector privado habían ganado 781 000 afiliaciones y los miembros del sector público habían aumentado en dos millones.[8] Durante muchos años, la unión de más rápido crecimiento del país ha sido la Federación Estadunidense de Empleados Estatales, de Condados Municipales (ADSCME). La sigue de cerca la Federación Estadunidense de Empleados Gubernamentales (AFGE, sobre todo federales). Ambas están afiliadas a la AFL-CIO, así como la Federación Estadunidense de Maestros. La Asociación Nacional Educativa, que como otras muchas asociaciones profesionales se ha convertido *de Jacto* en un sindicato, cuenta hoy con casi dos millones de miembros. Entre estas cuatro organizaciones suman casi cuatro millones de miembros, todos los cuales son virtualmente empleados del gobierno.

A la hora en que se escriben estas líneas, la mayor parte de los estados, particularmente en las zonas industriales, ha ido bastante más allá del gobierno federal al favorecer y extender los límites de la negociación, colectiva, especialmente para sus gobiernos locales. Unos cuantos, sobre todo en el sur, la prohíben o limitan severamente. Y sin embargo, en años recientes las organizaciones laborales de más rápido crecimiento, más expresivas y a menudo más militantes han estado en el sector público. Es cuando menos interesante, cualquiera que sea nuestra opinión al respecto, que aunque el tamaño, importancia e influencia política del movimiento laboral en este país al parecer hayan declinado en los dos últimos decenios, los sindicatos del servicio público hayan aumentado en todas estas dimensiones. El número de miembros de los sindicatos del sector privado, después de aprobada la Ley Nacional de Relaciones Laborales de 1935, creció de 6.7% de la fuerza laboral a un máximo de 25.5% en 1953. Desde entonces, aunque su número se haya mantenido constante, su proporción en la fuerza de trabajo se ha reducido continuamente hasta 16.2% en 1978. Mientras tanto, desde finales de la década de 1950, el número de miembros de sindicatos de secciones y asociaciones del sector público ha estado en continuo aumento, hasta llegar en 1978 a una proporción del total de la fuerza laboral de,5.8% -cerca de urftercío de todos los empleados del sector público.[9] Con el aumento

8 [ohn F. Burton, hijo, "The Extent of Collective Bargaining in the Publíc Sector", *Pubtic Sector Bargaining,* Benjamín Aaron, Joseph R. Grodin y James L. Stern (cemps.), Washington, D. C., The Bureau of National Affaírs, 1979, p. 36.

9 tu«, p. 2.

de sus miembros se ha intensificado la militancia de los sindicatos de empleados públicos. Han desafiado ciertas leyes, han participado en huelgas, "plantones" y paros de trabajo. Y en su mayor parte, no fueron castigados por esas actividades ilegales, hasta que Reagan penalizó a los controladores de tráfico aéreo en el verano de 1981.

¿EN QUÉ RADICA LA DIFERENCIA DEL SERVICIO PÚBUCO?

En la esfera social, la teoría y los principios necesitan con frecuencia mucho tiempo para alcanzar a la práctica y al "sentido común". Los académicos y el resto de nosotros hemos aceptado desde hace tiempo la idea de que el empleo público es diferente del privado, que las normas aprobadas para la esfera industrial no pueden aplicarse a los servidores civiles. El argumento se apoyaba generalmente en buen número de razones, sobre todo en la idea de soberanía. La creciente mezcla entre lo público y lo privado en la empresa social por medio de una vasta gama de mecanismos dificulta el trazado de fronteras, así como las aspiraciones de los trabajadores dificultan la diferenciación de los derechos y las expectativas de quienes trabajan en un empleo público o privado. La rapidez y disparidad actuales del cambio vuelven riesgosas las predicciones y dudosas las observaciones. Los párrafos que siguen no intentan un análisis teórico de la soberanía y los derechos del trabajador; más bien, tratan de elucidar, en el ámbito gubernamental los problemas prácticos de la organización del trabajo y la negociación colectiva que hoy son tan prominentes y que en el futuro exigirán resolución. Una cosa es clara: los sistemas del servicio civil y la negociación colectiva son diferentes. Surgen de diversas ideologías, abrazan distintos objetivos y valores, siguen diferentes procedimientos. ¿Cómo conciliarlos?

Una primera categoría de problemas se centra en la pregunta: *¿Qué es negociable?* La Ley Nacional de Relaciones Laborales prescribe para el sector privado negociar de buena fe "salarios, horas y otros términos y condiciones de empleo", estipulación general que ha sido interpretada para cubrir toda una gran parte del frente laboral. En casi todos los niveles de gobierno de los Estados Unidos, las horas, casi todos los salarios y algunas otras condiciones son determinadas por un cuerpo legislativo y no por la administración. Hay una duda legal sobre qué parte de estas prerrogativas *puede* delegar una legislatura (aunque la práctica difiere

entre distintas jurisdicciones y entre diferentes tipos de empleados en una misma jurisdicción). En el gobierno nacional, las escalas de sueldo para la mayoría de los empleados son establecidas por ley o por el presidente, sujeto a posible desaprobación del Congreso.'? Lo mismo puede decirse de casi todas las grandes jurisdicciones. Esto significa que a menos que las organizaciones de empleados negocien directamente con las legislaturas, sus negociaciones con la administración sobre niveles de sueldo podrán ser, si acaso, recomendaciones; pues el poder de tomar decisiones obligatorias se encuentra en otra parte. La administración no puede hacer compromisos en esta esfera, que constituye la cuestión central de la mayor parte de la actividad laboral en el sector privado. Desde un punto de vista teórico e indirecto, los sindicatos podrían afectar selectivamente los salarios por medio de negociaciones sobre la clasificación de puestos. Pero si hay un elemento sacrosanto en la administración del personal público, es la integridad del plan de clasificación, objetivo y libre de presiones. ¿Se puede hacer negociable la clasificación, sin arrancar las raíces del propio servicio civil?

En realidad, a menudo se legislan otras condiciones de empleo, a veces con detalles tan precisos que dejan poco o ningún poder discrecional a los administradores: normas de nombramientos y ascensos, horas de trabajo, vacaciones y permisos, retiro, reducciones de la fuerza de trabajo; prestaciones; también es significativo que casi todas las causas buscadas por los empleados cuesten dinero. Casi en todas partes en la vida gubernamental estadunidense, el poder de asignación de recursos reside en cuerpos legislativos: concejos de ciudades, juntas escolares, juntas de condado de supervisores, legislaturas estatales o el Congreso."

Además de los problemas legislativos, hay presiones del lado administrativo que limitan el margen de negociación con los empleados. Algunas no muy distintas de las ejercidas sobre los rudos individualistas del sector privado hace cinco décadas, tienen que ver con los poderes

[10] Las excepciones son los obreros conocidos como empleados de junta de salarios, cuyos salarios pueden ser y de hecho son negociados en un sentido limitado, es decir, contra la norma de la tasa prevaleciente.

11 Hay excepciones, especialmente en las empresas serniautónomas, que se mantienen por sí solas, como la Autoridad del Puerto de Nueva York y Nueva Jersey. La Autoridad del Valle del Tennessee casi entra en esta categoría, y ésta acaso fuese condición necesaria para el éxito de su sistema denegociacíón colectiva.

y responsabilidades de la administración, su responsabilidad con la gente, su ejercicio de la soberanía. Otras se deben a la ideología y los procedimientos del servicio civil. En la medida en que están detallados en sus estatutos, no hay mucho que la fuerza de trabajo pueda hacer, aparte de aceptarlas o de acudir a la legislatura en busca de cambios a la ley. Como dijo un administrador urbano: "Tal vez la más importante [de las diferencias entre el empleo público y el privado] es que los administradores públicos no tienen la misma libertad de acción de que gozan sus equivalentes en el sector privado. Su autoridad les fue conferida por derecho público, y por la definición de ese derecho es limitada y no se puede delegar ni ceder por contrato".[12]

Las órdenes originales de Kennedy habían especificado una vasta gama de derechos para la administración no negociables en forma colectiva. Estas se repitieron en la orden de Nixon de 1979 y después en la Ley de Reforma de Servicio Civil de Carter, de 1978, con algunos cambios de redacción, pero fundamentalmente con la misma sustancia. Según la legislación de Carter, los funcionarios de la administración están autorizados "a determinar la misión, el presupuesto, la organización, el número de empleados y las prácticas de seguridad interna de la dependencia [...] a contratar, asignar, dirigir, despedir y conservar empleados [...] o a suspender, cambiar, reducir de categoría o paga, o emprender otras medidas disciplinarias [...] a asignar trabajo [...] [y] a hacer selecciones para nombramientos" de las debidas listas para ascensos, o de otras fuentes apropiadas.[13] Pero a la ley se añadió una sección que autorizaba a las dependencias a negociar, a discreción, "sobre el número, tipos y grados de empleados, o puestos asignados a cualquier subdivisión de organizaciones, proyecto de trabajo o gira de trabajo, o sobre la tecnología, métodos y medios de efectuar el trabajo [...]".[14]

Sin embargo, debe observarse que frecuentemente se reservan considerables derechos a la administración en la industria privada, y que las dependencias federales, en particular, pueden permitir –y lo han hecho– que algunos o muchos de estos temas queden cubiertos por acuerdos de negociación colectiva. La experiencia ha mostrado que, aun con

12 Elder Gunter, Administrador de la Ciudad de Pasadena, California, en una carta publicada en *Public Personnel Review*, enero de 1966, p. 57.

13 Public Law 95-454, 13 de octubre de 1978. Sección 7106.

14 *Ibid.*

estas limitaciones, hay una impresionante fila de temas que son negociables.

Es claro que el empuje de las organizaciones de empleados públicos, al hacerse más fuertes, conducirá a ejercer mayor influencia sobre actividades de personal hasta hoy consideradas no negociables y retenidas dentro de las prerrogativas unilaterales de las comisiones de servicio civil y otras dependencias del personal público. De hecho, este movimiento ha comenzado ya en algunos lugares y en ciertos tipos de actividades de personal, que incluyen nombramientos, clasificación de puestos, establecimiento de requerimientos de examen y especificaciones de clase, y ascensos. Pero si estas cuestiones, junto con otras del dominio legislativo, siguen "fuera de los límites" de los representantes laborales, no es probable que lo que quede dentro de su dominio los satisfaga durante mucho tiempo, ni a ellos ni a los miembros de su sindicato. Los procedimientos para exponer quejas, las condiciones de trabajo no especificadas por ley y el tradicional sistema de méritos constituyen ya un llamado a la puerta; y la puerta a una eficiente negociación colectiva en casi todas las dependencias públicas va abriéndose gradualmente.

Al comparar la actividad sindical en el servicio público con la del privado, aparece una segunda categoría de problemas que trata de las *herramientas* o *armas* que pueden emplear las organizaciones de trabajadores. También aquí existen vitales diferencias históricas e ideológicas, pero muchas de ellas hoy se ven atacadas por los sindicatos. La organización del trabajo y la negociación colectiva fueron vistas con malos ojos por el gobierno durante la mayor parte de nuestra historia, y aún están prohibidas en algunas jurisdicciones. La huelga, arma fundamental de la mayoría de los sindicatos fuera del gobierno, aún está prohibida en el gobierno nacional y en gran número de estados. Y también los piquetes de huelga. El arbitraje obligatorio de disputas no resueltas no es legal en algunos lugares. La contratación exclusiva de personal sindicado no está permitida en la mayoría de las jurisdicciones; probablemente se trate de una de las armas potenciales de la fuerza de trabajo más difíciles de armonizar con el principio de trato igual, que durante tanto tiempo ha sido lema central de los sistemas de méritos estadunidense.

En el gobierno federal, las organizaciones de empleados han conquistado el derecho de negociar, de llegar a acuerdos escritos con la administración, de representar empleados en caso de quejas y de que las cuotas del sindicato se descuenten del pago de nómina. Pero carecen de

algunas de las armas legales necesarias para respaldar sus demandas, de las que, en cambio, disponen organizaciones similares en el empleo privado. En algunas jurisdicciones locales y entre cierto tipo de empleados, se ha utilizado el arma última, la huelga, legalmente o no, y sin severos castigos. De hecho, las huelgas entre empleados locales han aumentado mucho. Las del sector público pasaron de 15 en 1958 a 481 en 1978; en su gran mayoría, se efectuaron en distritos escolares y en ciudades.[15] La prohibición federal de huelgas se ha desafiado ocasionalmente; pero, en conjunto, no parece verse ante una seria amenaza, ni siquiera por parte de los dirigentes laborales más enérgicos. De hecho, muchos parecen considerarla como una válvula de seguridad necesaria en el caso de huelgas particularmente dañinas en el sector privado, que el gobierno federal podría terminar mediante el proceso de nacionalización de toda una industria.

Pero el trabajador en la esfera pública tiene armas políticas de las que generalmente no dispone el sector privado. Puede llevar y lleva sus problemas a las legislaturas y los comités legislativos. En el gobierno federal y en los grandes estados industriales puede esperar, habitualmente, una consideración favorable de sus opiniones, y mediante su afiliación a oganizaciones más grandes del movimiento laboral, puede ejercer significativa fuerza política. Una razón importante de que las huelgas en el escenario local hayan aumentado tanto, es que los cuerpos legislativos locales han sido predominantemente conservadores en la mayoría de las jurisdicciones. En el nivel nacional y en los estados industrializados, las legislaturas son por lo menos tan favorables a las organizaciones laborales como la rama ejecutiva, y en general, más aún.

En suma, los poderes y las armas de los sindicatos del sector público son diferentes de los del privado. Son básicamente políticos; no económicos. En el nivel local, la ausencia de respuesta legislativa ha obligado en muchos lugares a las organizaciones a utilizar las armas de los sindicatos del sector privado. Pero aún ahí, la principal arma –la huelga– es esencialmente política. No necesitamos juzgar si las organizaciones sindicales han sido más o menos eficaces en el servicio público que en otras partes, o si los empleados han sido mejor tratados en el gobierno que fuera de él; pero, sin duda, sus instrumentos para buscar mejoría son diferentes, y parece razonable esperar que continúen siéndolo.

15 Lieberman, *op. cit.*, p. 35.

Al comparar la negociación colectiva en los sectores público y privado, la tercera pregunta es, *¿quién negocia para quién?* Del lado de los empleados, la situación en el gobierno no es distinta de la que reinaba en el sector privado hace cuarenta años. Hay muchos y diferentes tipos de organizaciones actuando, basadas en distintos principios, con distintas aspiraciones, y a menudo se encuentran en guerra entre sí. Incluyen los sindicatos afiliados al movimiento laboral; sindicatos no afiliados; sindicatos de artesanos, habitualmente comparables y afiliados a los mismos oficios en el sector privado; sindicatos de tipo industrial (como la Federación Estadunidense de Empleados Gubernamentales y la Federación Estadunidense de Empleados Estatales, de Condados y Municipales); asociaciones de empleados federales (con frecuencia comparadas por los sindicalistas con los sindicatos de compañías del sector privado), y asociaciones profesionales. En general, los gobiernos parecen estar avanzando hacia el principio del reconocimiento exclusivo, establecido ya de tiempo atrás en el sector privado. Pero subsisten incertidumbres sobre la definición de la unidad negociadora, la resolución de situaciones en que ninguna organización cuenta con la mayoría, la inclusión de supervisores dentro de las organizaciones que estén negociando, etc. Con pocas excepciones, las asociaciones de empleados -las más fuertes en algunos estados- han apoyado la maquinaria normal del servicio civil y trabajado con ella. Los sindicatos afiliados de tipo industrial han sido los más activos y han planteado la más grave amenaza a las habituales prácticas del empleo público. Recientemente, asociaciones y sindicatos de profesionales en muy diversos campos han luchado enconadamente por el derecho de representar los intereses de sus grupos. La sindicalización de profesionales es un fenómeno bastante reciente, tanto en el sector público como en el privado, y sus problemas parecen muy similares en ambos.

La pregunta de quién representará al trabajador no parece, pues, muy diferente en los sectores público y privado, salvo que el primero tiene varias décadas de retraso en relación con el segundo en la cris talización de sus problemas. Podríamos suponer que, en la mayor parte de las áreas por debajo del nivel profesional y de supervisión, los sindicatos afiliados adquirirán gradualmente la supremacía, como han hecho en su mayor parte en la industria privada. Entre los empleados profesionales y subprofesionales, cualquiera que sea el resultado de las actuales luchas entre sindicatos y asociaciones, es evidente que los primeros

están empujando a las últimas hacia demandas y tácticas más enérgicas, lo que incluye las huelgas.

Una diferencia aún más difícil y decisiva toca la cuestión de quién representará al patrono -es decir, al gobierno- en las negociaciones entre trabajadores y administración. Como hemos visto aquí, el problema brota, ante todo, de la separación de poderes entre el Ejecutivo y la legislatura. En segundo lugar, se complica por los diversos grados de identidad y autonomía de dependencias públicas individuales, respecto del Ejecutivo y la legislatura. En tercer lugar, la función, poder y grado de autonomía de la organización del servicio civil son causa de ambigüedad. Hasta la fecha, nuestra experiencia en todos los niveles indica que las organizaciones laborales, conforme adquieren identidad y reconocimiento, se ven poco influidas por los detalles de la teoría política y constitucional. Se aproximan a las fuentes de la autoridad real por cualesquiera recursos que prometan mejores resultados. Si las actuales tendencias hacia sindicatos del sector público más grandes e influyentes continúan, particularmente en los niveles inferiores del gobierno, podremos esperar demandas crecientes -y cada vez más directas- hechas a los cuerpos legislativos locales. Y en la medida en que las demandas sean rechazadas, los sindicatos se dirigirán a las legislaturas estatales en busca de garantías de derechos de negociación, normas mínimas y una maquinaria de mediación y apelación. Dentro de ciertos límites, los cuerpos legislativos pueden delegar -y en muchos casos lo han hecho- poderes de negociación a funcionarios administrativos y a dependencias especiales. Pero las posibilidades de apelar de vuelta a la legislatura difícilmente podrán negarse a cualquier organización que tenga poder político potencial.

LOS DILEMAS DEL SERVICIO CML

El rápido crecimiento de las organizaciones laborales y profesionales está volviendo más confusa la función ya de por sí nebulosa de las dependencias del servicio civil. A lo largo de la historia, estas dependencias fueron protectoras del servicio civil contra las maquinaciones de los políticos; después, fueron defensoras de la eficiencia, así como de la seguridad en la administración del personal público. Los empleados públicos recurrían a ellas en ambas funciones, como sus principales

representantes y defensoras de los intereses del empleado. La corriente hacia el reconocimiento legal de las organizaciones de empleados y de los derechos de negociación colectiva pone a esas dependencias ante graves problemas. ¿Son instrumentos apropiados de la administración con quienes las organizaciones laborales deben negociar (de no llegarse a una apelación legislativa)? ¿Son, propiamente dicho, representantes de los empleados en busca de beneficios, participación y atención a quejas? ¿Son, más propiamente, mediadoras que aportan un objetivo y una opinión desinteresada, y con poder para imponer o ejercer gran influencia sobre las decisiones finales? ¿O son defensoras de los tradicionales principios del sistema de méritos contra todos los que atacan esos principios?

Las incongruencias y conflictos entre estas funciones de dichas dependencias han impuesto, poco a poco, una diferenciación y separación de papeles y funciones, proceso que probablemente se extenderá. Esta es la lógica y el mérito básico de las reformas de Carter al servicio civil, en 1978. Los principios del sistema de méritos y las apelaciones contra violaciones del sistema serían decididas y defendidas por una dependencia autónoma: la Junta de Protección de los Sistemas de Mérito. La imparcialidad de las relaciones entre la fuerza de trabajo y la administración sería juzgada por una Autoridad Federal de Relaciones Laborales independiente. Ambas serían grupos colegiados/casi judiciales. La creación y aplicación de planes, reglas y normas que gobernaran las cuestiones del personal federal se centrarían en una oficina y tendría un solo jefe: el Director de la Oficina de Administración de Personal, quien actuaría corno representante del presidente. También sería el representante principal del gobierno en sus tratos con empleados y sindicatos federales.

Parece muy probable que, conforme los empleados públicos se organizan y vuelven más militantes, tendrán que poner a las organizaciones de servicio civil en el papel de árbitros para la administración, por mucha independencia e imparcialidad que se atribuyan. Pocas, en cualquier nivel del gobierno, probablemente sean consideradas corno equivalentes de la NLRB. Las organizaciones laborales pueden resultar una fuerza más poderosa, para arrojar la administración del personal público en brazos de la administración, de lo que jamás haya sido ese "movimiento administrativo", ejemplificado por el Comité Brownlow. Un importante líder sindical de los empleados públicos formuló hace ya

años esta idea: "El papel de la comisión de servicio civil no es visto por los trabajadores como el de un tercer partido imparcial; para casi todos ellos, la comisión representa al patrono".[16]

La cuestión de las organizaciones analizada antes no es sino el reflejo de un dilema más profundo: las relaciones entre los principios y prácticas tradicionales del sistema de méritos y los de la negociación colectiva. ¿Podrán hacerse compatibles? Si los empleados públicos van a negociar la igualdad sobre las condiciones de su empleo, ¿autoriza esto a negociar por definición sobre los principios mismos del mérito? Obviamente, los estudiosos y autores que hicieron surgir las diversas órdenes ejecutivas federales y la Ley de Reforma del Servicio Civil pensaron que ninguno de los dos estaban en conflicto -aun cuando se opusieron continuamente a las cláusulas de una seguridad sindical (por ejemplo, la contratación exclusiva de personal sindicado) como amenazas al sistema de méritos. También podrá notarse que, en contraste con muchas jurisdicciones estatales y locales, la negociación colectiva en el gobierno federal no se extiende a los niveles de paga, prestaciones y muchas otras cuestiones consideradas como derechos de la administración. John W. Macy, hijo, presidente de la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos durante los gobiernos de Kennedy y [ohnson, escribió que el grupo de tarea de 1961, que puso todo en marcha, "se enfrentó a la cuestión básica de la relación del sistema de méritos con la negociación colectiva. Determinó que podía haber una compatibilidad aceptable y que la negociación de acuerdos con los sindicatos que obtuvieran reconocimiento exclusivo, podría desarrollarse sin violar los principios básicos del sistema de méritos"." Otros han sido menos optimistas, y uno hasta llegó a decir: "Destruir los sistemas de méritos [...] es un objetivo perfectamente lógico de los sindicatos [...]".[18] De hecho, hay gran divergencia de opinión al respecto, entre las muchas personas que se han expresado. Probablemente la mayoría estaría de acuerdo en que si los sindicatos se adueñaran de todas las actividades a las que algunos de ellos aspiran, lo que

[16] Jerry Wurf, presidente internacional, Federación Estadunidense de Empleados Estatales, de Condados y Municipales, AFL-CIO, en una carta a *Public Personnel Review,* enero de 1966, p. 52.

[17] John W. Macy, hijo, *Pub/k Sen/ice: The Human Side of Gouemment,* Nueva York, Harper and Row, 1971, p. 124.

[18] Nelson Watkins, en una carta publicada en *Public Personnel Reoieto,* enero de 1966, p.58.

CUADRO 1

Tema	*Negociación colectiva*	*Principios de mérito*
Derechos administrativos	Mínima o ninguna; bilateralismo	Máximos o totales; unilateralismo
Participación y derechos de los empleados	Contratación exclusiva de personal sindicado o mantenimiento de los miembros	Trato igual a cada empleado
	Reconocimiento exclusivo	Contratación abierta (si hay algún reconocimiento)
Reclutamiento y selección	Miembros del sindicato y/o licencia ocupacional	Examen competitivo abierto Ingreso a cualquier nivel
	Entrada solamente al nivel inferior	
Ascensos	Sobre la base de la antigüedad	Competitivos sobre la base de mérito (a menudo, incluyendo antigüedad)
Clasificación de puestos	Negociable como plan de clasificación; sujeta a procedimiento de quejas sobre la asignación	Intrínsecos al nivel de responsabilidades o deberes sobre la base del análisis objetivo
Sueldo	Negociable y sujeta al poder negociador del sindicato	Sobre la base de un plan de pagos analíticamente equilibrado y, para algunos campos, sujeto a las tasas prevalecientes
Horas, vacaciones, condiciones de trabajo	Negociables	Sobre la base del interés público, determinado por la legislatura y la administración
Quejas	Apelación con representación sindical ante árbitros imparciales	Apelación por medio de la administración, recurriendo a la dependencia del servicio civil

tal vez jamás ocurrirá, la negociación colectiva remplazaría al servicio civil que hemos conocido; tendríamos entonces una definición totalmente distinta de mérito.

Algunas cuestiones sobre las que ha habido o puede haber colisiones entre la negociación colectiva y los principios tradicionales del mérito aparecen ilustradas en el cuadro 1.

En esencia, estas diferencias se pueden reducir a dos cuestiones interrelacionadas: primera, el grado en que las condiciones de empleo serán determinadas sobre la base de una filosofía bilateral que dé a los empleados una voz igual a la del gobierno que los emplee; segunda, el grado en que las condiciones del empleo se basarán en consideraciones colectivas, en contraste con consideraciones individuales. La primera de éstas incluye concesiones básicas en el concepto histórico de soberanía, el concepto de que un empleo público es un privilegio y no un derecho en la medida en que un empleo privado es un derecho. La segunda exige modificaciones al ideal del individualismo en el sistema de méritos, como se desarrolló en este país: que cada persona deberá ser considerada por sus propios méritos distintivos, en comparación y en competencia con todos los demás. Los deseos del individuo en relación con la institución que lo emplea -el gobierno- ceden ante los del grupo actuando de consuno: una confrontación más equitativa.

Resulta problemático saber con qué rapidez y hasta dónde avanzará el empleo público, en dirección de la negociación colectiva. Pero los signos son inconfundibles. En forma un tanto sorprendente, entre los más activos se encuentran las organizaciones de profesionales o de profesionales que surgen, en especial quienes están empleados sobre todo por los patrones públicos y que por tanto dependen básicamente de ellos: maestros de escuela, trabajadoras sociales, enfermeras y otros especialistas de hospital, policías y bomberos. Cabe notar que las concesiones que hoy está exigiendo el movimiento laboral contra el unilateralismo y el individualismo son paralelas, en esencia, a las que exigen las profesiones organizadas y sus servicios de carrera (como fueron descritos en capítulos anteriores). Unos y otros constituyen desafíos al servicio civil tradicional, como hemos llegado a conocerlo. Hasta hoy y en casi todos los lugares, las profesiones han logrado los mayores avances. Pero el desarrollo de cada uno presenta la confrontación fundamental del generalismo político y administrativo, y el especialismo del personal por grupos profesionales colectivizados y organizados.

¿Qué significa todo esto para la democracia y el servicio público? Uno de los principales argumentos en favor de la negociación colectiva subraya, en realidad, la democracia. La negociación ofrece la oportunidad de participar a quienes están más interesados en determinar las condiciones y recompensas de un trabajo para mantener la dignidad humana en la situación laboral, para la autorrealización contra los efectos embrutecedores del régimen autoritario. En palabras del ex secretario del trabajo, Willard Wirtz: "La negociación colectiva es la democracia industrial'U?

Pocos tratarían de refutar la definición de Wirtz o argumentarían que, en principio, los empleados públicos debieran ser eliminados de la democracia industrial más que los empleados privados. Sí... ¡pero! Los defensores de la hegemonía del gobierno y del servicio civil sostienen que la negociación colectiva, a menos que sea limitada por fronteras estrechas, amenaza la democracia política, el poder último del ciudadano por medio de sus representantes políticos, para controlar los destinos del gobierno y las condiciones con las cuales emplea a su personal.

19 W. Willard Wirtz, *Labor and the Public Interest*, Nueva York, Harper and Row, 1964, p.57.

XLII. LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA SEPARACIÓN DE PODERES*

DAVID H. ROSENBLOOM

DESDE hace ya algún tiempo se ha reconocido que la disciplina de la administración pública se encuentra plagada por un núcleo teórico débil o ausente. Esto ha hecho concluir a algunos, junto con Robert Parker,[1] que "en realidad no hay materia que pueda llamarse 'administración pública'. No se puede identificar ninguna ciencia o arte por este título, y menos que nada, ningún conocimiento separado ni disciplina intelectual coherente". Otros, entre ellos Frederick C. Mosher,[2] la han considerado un "recurso"; han dicho que la administración pública "es más un área de interés que una disciplina", ya que esto le permite apoyarse en toda una variedad de disciplinas. Otros, corno Herbert Kaufman[3] y James Q. Wilson,[4] han afirmado que la administración pública se encuentra en un problema grave, y al parecer irresoluble, al tratar continuamente de maximizar el alcance de valores mutuamente incompatibles. La afirmación que haremos en este ensayo es que el problema central de la teoría contemporánea de la administración pública es que se deriva de tres enfoques distintos a la pregunta básica de qué es administración pública. Cada uno de ellos cuenta con una respetada tradición intelectual, subraya diferentes valores, promueve distintos tipos de estructura

1 Robert Parker, "The End of Public Administration", *Public Administration Review*, 34, junio de 1965, p. 99; citado en Richard Stillman, *Public Administration: Concepts and Cases*, Boston, Houghton, Mifflin, 1976, p. 3.

2 Frederick C. Mosher, "Research in Public Administration", *Public Administration Review*, 16, 1956, p. 177; Stillman, *Public Administration*, p. 3.

3 Herbert Kaufman, "Emerging Connflicts in the Doctrines of Public Administration", *American Political Science Review*, 50, diciembre de 1956, pp. 1057-1073.

4 James Q. Wilson, "The Bureaucracy Problem", *The Public Interest*, 6, 1976, pp. 3-9.

organizativa y considera a las personas en términos marcadamente distintos. Resulta conveniente llamar a estos enfoques "empresarial", "político" y "legal". A lo largo de los años unos han influido sobre otros, y en algunos puntos coinciden. Sin embargo, su influencia básica sobre la administración pública ha consistido en llevarla en tres direcciones distintas. Además, estas direcciones tienden a seguir la pauta de la separación de poderes establecida por la Constitución. Por consiguiente, es poco probable que se puedan sintetizar sin violar valores profundamente arraigados en la cultura política de los Estados Unidos."

EL ENFOQUE EMPRESARIAL A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Origen y valores

En los Estados Unidos, este enfoque surgió en gran parte del movimiento por la reforma del servicio civil, a finales del siglo XIX. En palabras de los reformadores: "Lo que la reforma del servicio civil exigía era que la parte de negocios del gobierno se llevara adelante, de una sana manera empresarial"," La idea de una administración pública "empresarial" fue discutida conscientemente por Woodrow Wilson en su muy influyente ensayo, "El estudio de la administración"," En él, Wilson consideró que la administración pública era un "campo de negocios" y, por consiguiente, en gran parte una empresa de administración. También planteó los tres valores centrales del enfoque empresarial a la administración pública: "El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer adecuadamente y con éxito y, segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia y al menor costo posibles en dinero o energía"." De este modo, la administración pública debía ser llevada a maximizar la eficiencia, eficacia y economía.

5 Véase Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Cioic Culture,* Boston, Little, Brown, 1%5, cuyos descubrimientos aportan un útil lineamiento a los valores que forman el núcleo de la cultura política de los Estados Unidos.

6 Carl Schurz, *The Necessity and Progress of Civil Seroice Refoml,* Washington, D. C., Good Government, 1894, p. 3

7 Woodrow Wilson, "The Study of Admínístration"; *PoliticaI Science Quarterly, 56,* diciembre de 1941, pp. 481-506 (copyright original en 1887).

8 *Ibid.,* p. 481.

El enfoque empresarial se vio fortalecido por los aportes de Frederick Taylor y el movimiento por la administración científica." El taylorismo trató de consagrar los valores de eficiencia y economía en una cosmovisión que prometía lograr armonía y riqueza para la humanidad. Más adelante, la influyente *lntroduciion to the5tudy 01Public Adminis traiion,*[10] de Leonard White, afirmó que "el estudio de la administración [pública] debe partir de la base de la administración; no del fundamento de la ley y, por tanto, corresponde más a los asuntos de la Asociación Estadunidense de Administración que a las decisiones de los tribunales". Cuando el enfoque empresarial de la administración pública se hallaba en la cúspide de su influencia durante el decenio de 1930, era opinión general, junto con Luther Gulick, que la "eficiencia" era el "axioma número uno en la escala de valores de la administración", y que la política no podía entrar en lila estructura de la administración sin producir ineficiencia".[11]

La esencia de los valores de este enfoque fue captada por Simmons y Dvorin en los siguientes términos: "Lo 'bueno', o lo 'malo' de un patrón particular de organización era una relación matemática de los'insumos' a los 'productos'. Cuando estos últimos quedaban maximizados y los primeros minimizados, de ello resultaba un 'bien' moral. Por tanto, virtud o 'bondad' se equiparaban con la relación de estos dos factores, es decir, de /eficiencia' o 'ineficiencia'. La matemática fue transformada en ética".[12]

Estructura de la organización

El enfoque empresarial a la administración pública promueve la organización esencialmente a lo largo de los lineamientos de la burocracia de tipo ideal de Max Weber.P Subraya la importancia de la especializa-

9 Frederick Taylor, *The Principles ofScientific Management,* Nueva York, Harper and Bros., 1917.

10 Leonard D. White, *lntroduction to ihe Stlldy of Public Adminietration,* Nueva York, Macmillan, 1926, pp. víí-viií. Véase también Herbert J. Storing, "Leonard D. White and the Study of Public Administration", *Pub/k Administnuion Remeto,* 25, marzo de 1965, pp. 38-51.

11 Luther Gulick y L. Urwick (comps.), *Papers on the Sciellce of Administration,* Nueva York, Institute of Public Administration, 1937, pp. 192, 10.

12 Robert Simmons y Eugene Dvorin, *Public Administration,* Port Washington, N. Y., Alfred Publishing, 1977, p. 217.

13 Max Weber, tomado de *Max Weber: Essays in Soci%gy,* trad. y ed. de H. H. Gerth y C. W. Mills, Nueva York, Oxford University Press, 1958, pp. 196-244.

ción funcional para lograr eficiencia. De manera que se depende de la jerarquía para obtener una coordinación eficiente.l? Los programas y funciones deben asignarse con toda claridad a las unidades de la organización. Se debe minimizar toda superposición. Los puestos deben clasificarse formando un esquema racional, y las escalas de pago deben derivarse sistemáticamente en interés de la economía, para motivar a los empleados a ser eficientes. La selección de los administradores públicos debe hacerse estrictamente sobre la base del mérito. Éstos deben ser políticamente neutrales en su competencia. Las relaciones entre administradores públicos y dependencias públicas deben quedar formalizadas por escrito y, en todos los casos, la cosa pública deberá administrarse en forma tranquila y ordenada.P

Idea del individuo

El enfoque empresarial a la administración pública promueve una visión impersonal de los hombres. Esto puede decirse independientemente de que los individuos en cuestión sean empleados, clientes o "víctimas"[16] de las dependencias de administración pública. No tenemos que llegar tan lejos corno Max Weber y considerar que la "deshumanización" sea la "virtud especial" de la burocracia, ni considerar al burócrata corno "engranaje" de una máquina sobre la cual virtualmente no tiene ningún control.'? Sin embargo, no cabe duda de que una clara tendencia de la administración científica era tratar de convertir al trabajador individual en apéndice de un medio mecanizado de producción. Al llegar el decenio de 1920, esta visión del empleado quedó claramente encarnada en los principios de clasificación de puestos del sector público: "Las características individuales de un empleado que ocupe un puesto no deben influir para nada sobre la clasificación del

14 Peter Blau y Marshall Meyer, *Bureaucracq in Modem Society,* 2a. ed., Nueva York, Random House, 1971, en especial la p. 8. Véase también Victor Thompson, *Modem Organizatíon,* Nueva York, Knopf, 1961, pp. 58-80.

15 Véase Harold Seidman, *Politics, Position, and Pouier,* Nueva York, Oxford University Press, 1970, capítulo 1.

16 Véase Eugene Lewis, *American Politics in a Bureaucraiic Age: Citizene, Constituents, Cliente, and Victims,* Cambrídge, Mass., Winthrop, 1977.

17 Weber, *Essays in Sociology,* p. 228.

puesto"." En realidad, la "poderosa orientación hacia el puesto" del enfoque empresarial sigue disminuyendo la importancia de los empleados individuales para la organización en general.

También los clientes fueron "despersonalizados" y convertidos en "casos", en un esfuerzo por promover los valores empresariales de eficiencia, economía y eficacia. Ralph Hummel explica: "En el nivel de contratación de la burocracia, las personalidades individuales se convierten en casos. Sólo si una persona puede calificar corno caso, se le puede tratar en la burocracia. Más precisamente, una burocracia nunca se organiza para tratar con personas: sólo 'procesa' 'casos' ".[19]

Las "víctimas" pueden ser despersonalizadas hasta tal grado que se les considere subhumanas, especialmente cuando se emplea la fuerza física o la coerción, corno en las instalaciones para la atención de trastornos mentales y en las funciones policiacas.P

El enfoque de relaciones humanas a la teoría de la organización y algunas ideas contemporáneas sostienen que depender de la impersonalidad suele ser contraproducente porque genera "buropatologla".[21] No obstante, la visión impersonal del individuo difundida por el enfoque empresarial está profundamente arraigada, y se considera esencial para la maximización de la eficiencia, economía y eficacia.

EL ENFOQUE POLÍTICO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Orígenes y valores

Tal vez el planteamiento más claro y sucinto de este enfoque sea el de Wallace Sayre:

18 [ay Shafrítz *et al.*, *Personnel Management in Government*, Nueva York, Mareel Dekker, 1978, p. 94.

19 Ralph Hummel, *The Bureaucratic Experience*, Nueva York, St. Martín's, 1977, pp. 24-25.

20 Véanse Erving Goffman, Asylums, Garden City, N. Y, Doubleday, 1961, en especial las pp. 1-24; *Halderman* vs, *Pennhurst Stnte School*, 244 F. Supo 1295, 1977, *Holt* vs. *Saroer*, 304 F, Supp. 362, 1970; [ohn Hersey, *The Algiers Motel lncideni*, Nueva York, Knopf, 1968.

21 Véase Amitai Etzioni, *Modem Organiuüions*, Englewood Clíffs, N. J., Prentice Hall, 1964, capítulo 4, para una breve y convincente descripción del enfoque de las relaciones humanas. Víctor Thompson, *Modern Organization*, analiza la buropatología en las pp. 152-177.

> En última instancia, la administración pública es un problema de la teoría política: el problema fundamental en una democracia es la responsabilidad ante el control popular; la responsabilidad y sensibilidad de las dependencias administrativas y burocracias a los funcionarios elegidos (los principales ejecutivos, los legisladores) es de importancia básica en un gobierno fundamentado cada vez más en el ejercicio de facultades discrecionales por las dependencias de la admínistración.F

Este enfoque se debió a la observación, de autores como Paul Appleby, de que la administración pública durante el *Neui Deal* y la segunda Guerra Mundial no estuvo desprovista -lejos de ello- de política." Así, en contraste con el origen del enfoque empresarial, que subrayaba lo que la administración pública debía ser, el político se desarrolló partiendo del análisis de una aparente realidad empírica.

Una vez que la administración pública es considerada un esfuerzo político, se hace hincapié inevitablemente en un tipo de valores diferente de los promovidos por el enfoque empresarial. La "eficiencia", en particular, se vuelve sumamente sospechosa, como señaló el juez Brandeis al discrepar en *Myers* vs. *United States (1926):*

> La doctrina de la separación de poderes fue adoptada por la Convención de 1787, no para promover la eficiencia sino para impedir el ejercicio de un poder arbitrario. Su propósito no era evitar fricciones, sino salvar al pueblo de toda autocracia, por medio de la inevitable fricción inherente a la distribución de los poderes gubernamentales entre tres departamentos.P

En cambio, el enfoque político a la administración pública subraya los valores de representatividad, sensibilidad política y responsabilidad ante la ciudadanía, por medio de funcionarios elegidos. Éstos son considerados cruciales para mantener la democracia constitucional, sobre

22 Wallace Sayre, "Premises of Public Administration: Past and Emerging", en *ClassiesofPlIblicAdministration,* [ay Shafritz y Albert Hyde (comps.), Oak Park, Ill., Moore, 1978, p. 201. Dwight Waldo, *TIre Administrative State,* Nueva York, Ronald Press, 1948, demuestra cómo las opciones básicas de valores de la administración pública son, en último término, declaraciones de preferencia política.

23 Paul Appleby, *Policy and Administration,* University, Ala., University of Alabama Press, 1949; véase también Theodore Lowi, *The End ofLiberalism,* Nueva York, W. W. Norton, 1969.

24 *Myers* vs. *United States,* 52,293,1926.

todo en vista del aumento del Estado administrativo contemporáneo, el cual puede compararse con un "gobierno burocrático".[25]

Podemos encontrar muchos ejemplos de reformas gubernamentales tendientes a maximizar los valores políticos de representatividad, sensibilidad y responsabilidad dentro de la administración pública. Por ejemplo, pese a la muy difundida controversia académica por el concepto de "burocracia representativa",[26] la Ley Federal de Reforma del Servicio Civil de 1978, decretó que es "política de los Estados Unidos [...] aportar una fuerza federal, de trabajo que refleje la diversidad de la nación", esforzándose "por lograr una fuerza de trabajo para todos los segmentos de la sociedad".[27] La Ley Federal del Comité Asesor, de 1971, intentó aumentar la sensibilidad mediante el uso de comités asesores "representativos".[28] Antes, los programas de pobreza y de ciudades modelo de los años sesenta, habían intentado utilizar la "participaciónciudadana", como medio de promover la sensibilidad política en las operaciones administrativas. La búsqueda de mayor sensibilidad también se ha fundido con intentos de promover la responsabilidad de los administradores públicos a los funcionarios políticos, mediantetada una gama de medidas, incluyendo un mayor uso de la Oficina del Contador Ceneral. Yla creación del Servicio Ejecutivo Senior Federal, y cambios estructurales, como el establecimiento de la Oficina de Administración y Presupuesto, la Oficina de Administración de Personal, y la Oficina Congresional del Presupuesto. Provisiones como la Ley de libertad de información y requisitos también son ejemplos del intento por promover la responsabilidad política. También hay una creciente bibliografía académica sobre la necesidad de promover la represen-

25 David Nachmias y David H. Rosenbloom, *Bureaucratic Government, U.* S. A., Nueva York, Sto Martin's, 1980.

26 Aquí, la bibliografía es demasiado numerosa para citarla completa. Véase en un análisis reciente Samuel Krislov y David H. Rosenbloom, *Representatioe Burealleraey and theAmericanPoiitical System,* Nueva York, Praeger, 1981.

27 PL 95-454, secc. 3 y secc. 2301 (b) (1). Véase también *Giohon* vs. *Westem LineCOllS0-lidated Sehool District,* 99 S. Ct. 693 (1979), que enuncia las condiciones constitucionales que permiten a un empleado público actuar como "representante" dentro de una estructura administrativa pública.

28 PL 92-463.

29 Véase William Keefe y Monis Ogul, *TheAmericanLegislati1e Procese,* 4a. ed., Englewood CHffs, N. J., Prentíce-Hall, 1977, p. 407.

tatividad, sensibilidad y responsabilidad en el Estado administrativo moderno.P

Es importante señalar que los valores buscados por el enfoque en que nos ocupamos entran a menudo en tensión con los del enfoque empresarial. Por ejemplo, la eficiencia desde el punto de vista empresarial no necesariamente resulta favorecida por regulaciones que pueden disuadir a la administración pública de emprender algunos cursos de acción, aunque acaso sean los más eficientes y pueden desviar tiempo y recursos de la aplicación de programas a la entrega de información a gente de fuera. La consulta con comités de asesoramiento y "ciudadanos participantes" tal vez exija tiempo y dinero. Un servicio público socialmente representativo puede no ser el más eficiente." Tampoco es probable que el propuesto cambio de Servidores Ejecutivos superiores, de una dependencia a otra aumente la eficiencia desde la perspectiva empresarial. Más bien se piensa que si se da a este cuadro de altos administradores públicos mayor variedad de experiencia, llegarán a definir el interés público en términos más generales y, por tanto, se volverán más sensibles a los intereses políticos generales de la nación. Además, aun cuando diversas estrategias de presupuesto y disposiciones de "ocaso" pueden promover la economía en un sentido, la cantidad de papeleo que generan y la medida en que pueden requerir que las dependencias justifiquen y aleguen en favor de sus programas y de gastos puede volverse sumamente costosa. En realidad, hace un cuarto de siglo Marver Bernstein informó que 11 muchos funcionarios se quejan de que deben pasar tanto

30 Véanse Frederick Mosher, *Democraoj and the Pubiic Service*, Nueva York, Oxford University Press, 1968; Ralph Hummel, *The Bureaucratic Experience;* Morris [anowitz, Deil Wright y William Delany, *Public Adminietration and the Public*, Westport, Conn., Greenwood, 1977; Lowi, *End of Liberalism;* William Morrow, *PubiicAdnunístration*, Nueva York, Random House, 1975, y Bruce Smith y James D. Carroll (comps.), *Improuing the Accountabiíitg and PerformancecfGouernment*, Washington, D. C., Brookings, 1982.

31 Esta fue una suposición implícita de los reformadores del servicio civil en el siglo XIX, que arguyeron que "conforme crecen en extensión, importancia y complejidad las funciones del gobierno, también aumenta la necesidad de que sean administradas no sólo con honradez, sino también con capacidad especializada y conocimiento", Carl Schurz, *COllgress and the Spoils Systems*, Nueva York, George Peck, 1895, p. 4. Véanse en Harry Kranz, *The Participa ton) Bureaucmof*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1976, y Samuel Krislov, *RepresentatiteBureaucracf*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1974, dos análisis de la representatividad social y la eficiencia.

tiempo preparándose para aparecer en las audiencias del Congreso y presentar sus programas a la Oficina del Presupuesto y otros organismos, que a menudo les queda poco tiempo para dirigir las operaciones de sus dependencias".[32] Es difícil calcular la eficiencia empresarial, desde luego, pero los administradores federales se han quejado desde hace tiempo de que su eficiencia se ve obstaculizada por el importante papel del congreso enla administración pública y de la necesidad de consultar continuamente toda una variedad de personas que tienen un interés legítimo en las operaciones de sus dependencias.P

Estructura de laorganización

La administración pública organizada en torno a los valores políticos mencionados, también suele estar en pugna con el enfoque empresarial a la organización. En lugar de subrayar lineamientos claros de especialización funcional, jerarquía, unidad y reclutamiento basados en una competencia administrativa políticamente neutral, el enfoque político subraya el alcance y las ventajas del pluralismo político dentro de la administración pública. De este modo, Harold Seidman sostiene que "la estructura de la rama ejecutiva es en realidad un microcosmos de nuestra sociedad. Refleja inevitablemente los valores, conflictos y fuerzas en competencia que se encuentran en una sociedad pluralista. El ideal de una estructura organizativa simétrica y sin fricciones, es una peligrosa ilusión".34 Norton Long defiende un punto de vista similar: "Dependencias y oficinas se dedican más o menos por la fuerza a la cuestión de edificar, mantener y aumentarsu apoyo político. Encabezan, y en gran parte están encabezadas por, los diversos grupos cuya influencia las sostiene. A menudo, ellas conducen y son conducidas a su vez en direcciones conflictivas".[35] Roger Davidson encuentra una virtud política

32 Marver Bernstein, The *Job of the Federal Execlltive,* Washington, D. C., Brookings, 1958, p. 30.

33 *Ibid.,* pp. 26-37. Véase también Herbert Kaufman, *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiejs,* Washington, D. C.. Brookings, 1981, en especial el cap. 2.

34 Seidman, *Politics, Position and Potoer,* p. 13.

35 Norton Long, "Power and Administration", en *Bureaucratic Power in Nationa; Polities,* Francis Rourke (comp.), Boston, Little, Brown, 1965, p. 18.

donde quienes están imbuidos por el enfoque empresarial podrían ver sólo desorden: IIEn muchos aspectos, el servicio civil representa más ampliamente al pueblo estadunidense que el propio Congreso't.v

El concepto básico subyacente en el pluralismo dentro de la administración pública es que, como la banca administrativa es un centro de gobierno que hace política, deberá estar estructurada para permitir que facciones contrarresten a facciones dando una representación política a una gran variedad de intereses políticos, económicos y sociales organizados que se encuentran en la sociedad en general. En la medida en que se realiza el esquema organizativo del enfoque político, la estructura llega a asemejarse a la plataforma de un partido que promete algo casi a cada quien, pero sin establecer prioridades claras para la resolución de conflictos entre ellos. Una dependencia se vuelve adversaria de otra, y la resolución de los conflictos pasa a la legislatura, la oficina del jefe del Ejecutivo, los comités interdependencias o los tribunales. Además, el número de oficinas y dependencias, tiende a crecer con el tiempo, en parte como respuesta a las demandas de representación política de los intereses organizados. Esta forma de ver la organización administrativa ha sido denunciada muchas veces diciendo que vuelve al gobierno *IIin-'* controlable", "cos toso" e "ineficiente".[37] Pero, como replica Seidman, persiste porque es frecuente que la organización administrativa sea vista como cuestión política que subraya fuertemente los valores políticos.

La visión del individuo

El enfoque político tiende a considerar al individuo como parte de un grupo. No lo despersonaliza convirtiéndolo en un "caso" como hacía el empresarial, sino considera que los intereses del individuo son similares o idénticos a los de otros vistos dentro del mismo grupo o categoría. Por ejemplo, una acción afirmativa dentro del servicio gubernamental va dirigida a ciertos grupos sociales específicos, como negros y mujeres, sin

36 Roger Davidson, "Congress and the Executive: The Race for Representatíon", en *Congress: The First Branth of Govemment,* A. DeGrazia (comp.), Nueva York, Anchor, 1967, p. 383.

37 Véase Seidman, *Po/itics, Poeicion.end Potoer,* capitulo 1.

informarse de las circunstancias particulares de cualquier miembro individual de estos grupos numerosos y diversos. De manera similar, los granjeros que producen la misma cosecha y/o están situados en las mismas subdivisiones geopolíticas nacionales son juzgados iguales pese a las diferencias individuales que haya entre ellos. Lo mismo puede decirse en cualquier área de la administración pública donde se apliquen políticas que traten con la gente. Desde luego, esta es una tendencia que conviene bien a la cultura política: los políticos suelen pensar teniendo en cuenta grupos, por ejemplo, el voto "negro", el voto "granjero", laboral, etc. De hecho, este enfoque es tan poderoso que algunos, como David Truman.Y lo consideran el rasgo principal del gobierno de los Estados Unidos. Theodore Lowi sostiene que un lema central de la "filosofía pública" contemporánea de los Estados Unidos es que "los intereses organizados son homogéneos y fáciles de definir, a veces monolíticos. Se considera que cualquier portavoz' debidamente elegido' de un interés está hablando casi igual que cualquiera y cada uno de sus miernbros".39 En esta perspectiva del individuo, entonces, la personalidad existe, pero está conceptualizada en términos colectivos.

EL ENFOQUE JURíDICO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBUCA

Orígenes y valores

En los Estados Unidos, a lo largo de la historia, este enfoque ha sido eclipsado por los otros, especialmente por el empresarial. Y sin embargo tiene una tradición venerable, y hace poco ha surgido como vehículo totalmente desarrollado para definir la administración pública. Se deriva básicamente de tres fuentes interrelacionadas. La primera es el derecho administrativo. Ya desde 1905, Frank Goodnow, importante colaborador al desarrollo de la teoría de la administración pública en general, publicó un libro titulado *The PrincipIes of the Administrative Law of the*

38 David Truman, *The Gorernmental Procese,* Nueva York, Knopf 1951; véase también Arthur Bentley, *The Process of Government,* Chicago, University of Chicago, 1908.

39 Lowi, *End 01 Liberalism,* p. 71. Véase también Grant McConnell, *Priuate Power and American Democracy,* Nueva York, Knopf, 1966, caps. 4 y 5.

United States.[40] En él definió el derecho administrativo como "la parte de la ley que fija la organización y determina la competencia de las autoridades que aplican la ley e indica al ciudadano los remedios por la violación de sus derechos".[41] Otros han considerado que esta concepción general de esa rama del derecho es adecuada para definir gran parte del trabajo de los administradores públicos y el carácter de las dependencias públicas. Por ejemplo, Marshall Dimock escribe:

> Para el administrador público, el derecho es algo muy positivo y concreto. Es su autoridad. El término que habitualmente emplea para describirlo es "mi mandato", es "su" derecho, algo hacia lo que siente un interés de propietario. Hace tres cosas: le dice lo que la legislatura espera que él realice, fija límites a su autoridad y establece los derechos sustantivos y procesales del individuo y del grupo. Alterna una visión positiva de su mandato, el administrador se considera a la vez intérprete y constructor. Es un constructor porque cada vez que aplica el antiguo derecho a situaciones nuevas, construye la ley. Por tanto, la ley, como la administración, es gobierno en acción.[42]

Kenneth Davis adoptó una posición similar, según la cual arguye que la mejor manera de definir las dependencias públicas es en términos de derecho: "una dependencia administrativa es una autoridad gubernamental, distinta de un tribunal y de un cuerpo legislativo, que afecta los derechos de partes privadas, ya sea mediante fallo, reglas, investigación, acusación, negociación, compromiso o acción informal".[43]

Una segunda fuente del enfoque legal ha sido la tendencia a la "judicialización"[44] de la administración pública. La judicialización cae dentro de la esfera de la definición hecha por Goodnow del derecho administrativo, pero tiende a concentrarse mucho en la fijación de procedimientos planeados para salvaguardar los derechos individuales. Dimock resume la esencia de la judicialización:

> Antes de que existiera la Ley de Procedirniento Administrativo [1946], las decisiones las tomaba el personal administrativo regular; la decisión última se

40 Frank Goodnow, The *Principies ofthe Administrative Lawofthe United States,* Nueva York, G. P. Putnam's Sons, 1905.

41 *Ibid.,* p. 17.

42 Marshall Dimock, *Law and Dynamic Administration,* Nueva York, Praeger, 1980, p. 31.

43 Kenneth Davis, *Administmtioe Law and Government,* St. Paul, West, 1975, p. 6.

44 Dimock, *Law and Dynamic Administration,* cap. 10.

confiaba al jefe de la dependencia. Era característico que fuera una decisión colectiva e institucional: cada cual hacía su contribución y revisaba las demás. Las decisiones se tomaban sobre la base del derecho estatutario más una legislación secundaria de la dependencia, más casos decididos en los tribunales. El sistema funcionaba, y la mayoría de las veces funcionaba bien. Surgió entonces la idea de utilizar a "examinadores de audiencia" en ciertos casos en que las audiencias eran prolongadas y técnicas, como en los de los ferrocarriles que fueron presentados a la Comisión de Comercio Interestatal [...]

Sin embargo, al ser aplicada [...] la Ley de Procedimiento Administrativo, se aceleró la judicialización, y ahora, como una niebla que va difundiéndose, se ha vuelto casi universal. Comenzó con funcionarios de audiencias, reclutados por la Comisión de Servicio Civil de los Estados Unidos y reunidos de donde fueron asignados a diversas dependencias [...] La idea de un procedimiento similar al de los tribunales se amplió aún más aun cuando el Congreso creó la oficina del "Juez Administrativo", que operaba dentro de la dependencia, y no fuera de ella como en el caso de los tribunales administrativos europeos.

[...] En la práctica [...] cuanto más tiempo ha existido el sistema, más a menudo la decisión recomendada por el examinador de la audiencia se ha convertido en la decisión final.[45]

De este modo, vemos que la judicialización no sólo hace que el derecho sino también los procedimientos legales pesen sobre la toma de decisiones administrativas. Las dependencias empiezan a funcionar más como tribunales y, por consiguiente, los valores jurídicos llegan a adquirir más importancia en sus actividades.

El derecho constitucional ofrece una tercera fuente del enfoque jurídico contemporáneo a la administración pública. Desde el decenio de 1950, la judicatura federal ha redefinido virtualmente los derechos procesales, sustantivos, de igual protección y las libertades de la ciudadanía *vis-n-vis* a los administradores públicos.w Esto acabó con la antigua distinción entre derechos y privilegios, que en gran parte había hecho que la Constitución no fuese aplicable a las reclamaciones de los ciudadanos

[45] *Ibid.,* p. 113. Según Charles Dullea, "Development of the Personnel Program for Administrative Law Judges", *Administrative Lmo Review,* 25, 1973, pp. 41-47, el título "Juez de Derecho Administrativo" fue creado por la Comisión del Servicio Ovil de los Estados Unidos.

46 El derecho y la bibliografía sobre casos son demasiado voluminosos para citarlos. Véase David H. Rosenbloom, *Publu: Adminietration and Law: Bench* vs, *Bureau in the Llnited States,* Nueva York, Marcel Dekker, 1983.

respecto de la recepción de beneficios gubernamentales. Al mismo tiempo, hubo gran expansión del requisito de que los administradores públicos concedieran el debido proceso constitucional a las personas a quienes específicamente afectaran. Pudo notarse mayor severidad en la prohibición de castigos crueles e insólitos en la Octava Enmienda. Se crearon derechos completamente nuevos, como el de tratamiento y habilitación (si bien no fueron plenamente ratificados por el Tribunal Supremo) para quienes estaban confinados en instalaciones públicas para enfermos mentales. El derecho a la protección igual fue ampliamente reforzado y aplicado en toda una gama de cuestiones administrativas, que iban desde los exámenes de méritos para el personal público hasta el funcionamiento de escuelas públicas y prisiones.

La expansión de los derechos constitucionales de individuos *vis-n-vis* los administradores públicos se ha aplicado en lo fundamental de dos maneras, las cuales subrayan la aplicación del enfoque jurídico. Los tribunales han tratado de obligar escrupulosamente a los administradores públicos a evitar la violación de los derechos constitucionales de los ciudadanos, reduciendo la inmunidad -en un tiempo absoluta- de los funcionarios públicos, ante juicios civiles por daños a una inmunidad condicionada.f? Con algunas excepciones, hoy los administradores públicos pueden ser demandados por daños, si "sabían o razonablemente habrían debido saber" que una acción emprendida lesionaba los derechos constitucionales de alguien." En opinión del Tribunal Supremo, este enfoque, "además de indemnizar a las víctimas, sirve a un propósito disuasivo'U? el cual" debería crear un incentivo para que los funcionarios que puedan tener dudas sobre la legalidad de las acciones que intentan, cayeran del lado de proteger en exceso los derechos constitucionales de los ciudadanos'U" Por consiguiente, se ha expandido el concepto de competencia administrativa para incluir un conocimiento razonable del derecho constitucional. Además, en los juicios en que se desafía la constitucionalidad o legalidad de instituciones públicas como escuelas, prisiones e instalaciones para enfermos mentales, a menudo

47 Véase *Scheuer* vs. *Rhodes,* 416 U. S. 322, 1974; también Rosenbloom, *Pubiic Administration and Law,* cap. 6.

48 *Wood* vs, *Strickland,* 420 U. S. 308,322, 1975; *Harlow* vs. *Pitzgerald,* 50 Law Week 4815, 1982.

49 *Carlson* vs. *Green, 446* U.S. 1421,1980.

50 *Owen* vs. *City of Independence,* 445 U. S. 622,652, 1980.

los tribunales han declarado que continúe la ayuda, la cual requiere reformas institucionales que colocan a los jueces en el papel de "asociado",[51] con los administradores públicos. De hecho, en algunos casos es claro que los jueces se vuelven supervisores de vastas empresas administrativas.v

El enfoque jurídico encarna tres valores fundamentales. Uno es el debido proceso. Desde hace tiempo se ha reconocido que no es posible confinar este valor a un solo conjunto de requisitos o normas.[53] Antes bien, el término representa el valor de la imparcialidad fundamental, y se considera que requiere procedimientos destinados a proteger a los ciudadanos contra todo daño malicioso, arbitrario, caprichoso o inconstitucional a manos del gobierno. Un segundo valor trata de los derechos sustantivos del individuo, encarnados en las interpretaciones (que han evolucionado) de la Declaración de Derechos y de la Décimocuarta Enmienda. En realidad, la judicatura considera la maximización de los derechos y libertades individuales como un bien positivo y un rasgo necesario del sistema político de los Estados Unidos. Los tribunales pueden tolerar violaciones de estos derechos para guardar equilibrio, cuando alguna función esencial de gobierno haya requerido su achicamiento. Sin embargo, la suposición habitual va contra el gobierno en esas circunstancias y, por consiguiente, las doctrinas judiciales dejan caer una pesada carga sobre la acción administrativa oficial que infrinja los derechos sustantivos y constitucionales de los ciudadanos.S En tercer lugar, la judicatura valora mucho la igualdad, concepto que, como el del debido proceso, se ve sujeto a diversas interpretaciones. Sin embargo, desde los puntos de vista más generales de la administración pública, la igualdad representa el valor de la imparcialidad en el resultado de conflictos entre partes privadas y el gobierno. Va contra el trato arbitrario o injusto a ciudadanos, abarca gran parte de los requisitos constitucionales de igual protección, y permite a los tribunales ayudar

51 David Bazelon, "The Impact of the Courts on Public Adrninistratíon", *IndianaLaui loumal,* 52, 1976, pp. 101-110.

52 Abram Chayes, "The Role of the Judge in Public Law Litigation", *Haroard Lau: Review,* 89, 1976, pp. 1281-1316; Roger Cramton, "Judicial Lawmaking in the Leviathan State", *PublicAdministration Reoleui,* 36, septiembre-octubre de 1976, pp. 551-555.

53 *Hannnh vs.Larche,* 363 U. S. 420, 1960.

54 Véase, por ejemplo, *Bnmii vs.Fillkel¡445* U. S., 507, 518, 1980, el cual requiere que el patrón público "demuestre que la afiliación a un partido es requisito apropiado para el desempeño efectivo del cargo público en cuestión", al despedir a un empleado;

a personas cuyos derechos constitucionales han sido violados por una acción administrativa.

Una de las principales características de los valores del enfoque legal a la administración pública es que toma menos en cuenta el razonamiento de costo y beneficio asociado al enfoque empresarial. La judicatura no ha olvidado los costos de sus decisiones, pero su atención central es la naturaleza de los derechos de la persona, y no los costos para la sociedad, de respetar esos derechos. Esto se hace evidente sobre todo en los casos que afectan la reforma de las instituciones públicas. Como se dijo en un tribunal, "algunos recursos inadecuados nunca podrán ser justificación apropiada para que el Estado prive a una persona de sus derechos constitucionales".[55]

Estructura de la organización

Como ya se sugirió en el estudio de la judicialización, la estructura preferida del enfoque jurídico es la que llevaría al máximo el uso del procedimiento adversario. El proceso judicial en toda forma es el modelo arquetípico de esta estructura. Sin embargo, en la administración pública generalmente se modifica para permitir mayor flexibilidad al descubrimiento de los hechos. Los jurados no están acostumbrados, y los examinadores de las audiencias a menudo desempeñan un papel más activo en descubrir la información pertinente. Aunque esta estructura frecuentemente quede asociada a comisiones reguladoras, no se debe subestimar su presencia general dentro de la administración pública. Por ejemplo, se depende mucho de ella en la administración contemporánea del personal público, especialmente en los ámbitos de las acciones adversas, las oportunidades iguales de empleo, y las relaciones laborales.[56] También es común en los casos en que ciertos beneficios gubernamentales, corno la asistencia o la educación en escuelas públicas, se niegan o retiran a algunos cíudadanos.[57] La estructura precisa varía de un contexto a otro, pero el elemento común a ellos es la independencia y la imparcialidad del examinador en la audiencia. Como

55 *Hamñton* vs. *Love,* 328 F. Supl. 1182, 1194, 1971.

56 Véase Robert Vaughn, *The Spoiled System,* Nueva York, Charterhouse, 1975; Richard A. Merrill, "Procedure for Adverse Actions Against Federal Employees", *Virginia Law Review,* 59, 1973, pp. 196-287.

57 *Goldberg* vs, *Kelly,* 397 U. S. 254, 1970; Goss vs. *Lopez,* 419 U. S. 565, 1975.

señala Dimock, esta independencia logra en alto grado que el enfoque administrativo dependa menos de la jerarquía. Los examinadores se encuentran fuera de las jerarquías administrativas, en un sentido importante. Aunque se les puede decir qué deben hacer, es decir, qué casos atender, no se les puede decir cómo deben fallar o decidir. Además, para todo intento y propósito, sus decisiones pueden ser obligatorias para las dependencias públicas. Esto puede introducir graves limitaciones en la coordinación administrativa, del mismo modo en que la interpretación de las leyes que haga el examinador y las reglas de la dependencia pueden diferir de la interpretación de la jerarquía administrativa de la dependencia. Dimock resume la repercusión de la estructura de fallos de la manera siguiente:

> Los funcionarios de la audiencia y los jueces administrativos se encuentran en nóminas distintas. Además, en contraste con otros funcionarios de su departamento o dependencia, el ejecutivo tiene expresamente prohibido despedir, castigar o hasta comunicarse con el juez administrativo, salvo en circunstancias muy especiales, lo que habitualmente significa: cuando el juez entrega su orden propuesta. De acuerdo con el nuevo sistema, el juez está aislado del mismo modo que un juez judicial, por temor de que pesan sobre él influencias impropias.[58]

Por consiguiente, este modelo se encuentra en considerable pugna con todos los valores encarnados en los otros dos enfoques: va contra la eficiencia, economía, eficacia empresarial, representatividad, sensibilidad y la responsabilidad política; en cambio, pretende dar la máxima protección a los derechos de las partes privadas contra una acción administrativa que fuese ilegal, anticonstitucional o tendenciosa.

La visión del individuo

El énfasis del enfoque jurídico en el debido proceso, los derechos sustantivos y la igualdad lo lleva a considerar al individuo como persona única en un conjunto único de circunstancias. Aquí cabe la noción de que cada persona tiene derecho a "un día en el tribunal". El procedimiento adversario fue concebido para permitir que la persona explique sus circunstancias únicas y particulares, pensamiento, motivaciones,

58 Dimock, *Law and Dynamic Administration*, p. 114.

etc., a quien tomará las decisiones en nombre del gobierno. Además, una decisión puede girar precisamente sobre esas consideraciones, que se convierten en parte de los "méritos" del caso. En el ámbito de la administración pública encontramos algunos ejemplos sobresalientes de esto. Por ejemplo, en *Cleveland Board Education* vs. *LaFleur* (1974),[59] el Tribunal Supremo declaró que antes de que se pudiese imponer una licencia obligatoria por maternidad a una maestra de escuela pública que estaba embarazada, ella tenía derecho a una determinación médica individualizada, de sus condiciones, para continuar en el trabajo. En el caso *Wyatt* vs. *Stickney* (1971),[60] un tribunal federal de distrito exigió que se desarrollara un plan de trato individual para cada persona detenida contra su voluntad en las instalaciones públicas de salud mental de Alabama. Desde luego, la insistencia en el individuo en su condición de tal no impide la reunión de personas en grupos más numerosos, como en el caso de juicios por acciones de clase. Sin embargo, aunque semejante juicio pueda ser deseable para lograr un cambio generalizado, ello no disminuye la preocupación del enfoque jurídico por los derechos de personas específicas.

LA SEPARACIÓN DE PODERES

La reflexión sobre estos enfoques a la administración pública, opuestos entre sí, nos muestra que no pueden sintetizarse por la sencilla razón de que tales enfoques forman parte integral de una cultura política que subraya la separación de poderes; no la acción política integrada. Por ello, en gran parte es verdad que cada uno de dichos enfoques va asociado a los valores encarnados en una diferente rama del gobierno. El empresarial está más directamente asociado al ejecutivo. La presidencia ha adoptado gran número de papeles y funciones, pero un rasgo importante de su poder constitucional consiste en asegurarse de que las leyes sean fielmente aplicadas. Esto es principalmente el papel de la implantación, que es el centro de la definición hecha por el enfoque administrativo a la administración pública. En contraste, el enfoque político se asocia más directamente con preocupaciones legislativas. Considera a los administradores públicos como legisladores complementarios y hacedores de la política en general; de ahí su hincapié en la representatividad, la

59 414 U. S. 632 (1974), discutido y decidido con *Cohen* vs. *Chesterfield Co. School Board.*
60 *Wyatt* vs. *Stickney*, 325 F. Supl. 781, 1971; 334 F. Supl. 387, 1972.

sensibilidad y la responsabilidad. El enfoque jurídico está relacionado muy de cerca con el judicial en su preocupación por los derechos individuales, el procedimiento adversario y la igualdad.

Como señaló el juez Brandeis, el propósito de los padres fundadores al crear las ramas constitucionales, no sólo fue facilitar la eficiencia, coordinación y buen funcionamiento del gobiemo en general. Su propósito también era crear un sistema que diera a cada rama un motivo y medios para impedir abusos o acciones desencaminadas de otras. Esto impediría la" acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales en las mismas manos", que como escribió Madison en el *Federalista,* núm. 47, los fundadores consideraron como la " definición misma de tiranía". Pero la separación de poderes también podía crear una tendencia a la inacción. No sólo cada rama supervisaría a las demás, sino que un sistema de frenos y contrapesos serviría para equilibrar las pasiones políticas del pueblo. Por ello, los periodos en el cargo y la jurisdicción de los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado, difieren entre sí, y de los del presidente. Como la judicatura se hace por nombramiento, no tiene votantes *per se* y sirve gracias a su buena conducta, pero expuesta a ser suprimida por impugnación. Por consiguiente, modificar el personal del gobierno en general es algo que sólo puede realizarse poco a poco. Alterar drásticamente sus iniciativas y su dirección de políticas, es algo que exige un difundido consenso entre los ciudadanos. Resulta importante que algunas acciones de la legislatura, como aprobar tratados, aplicar vetos generales y proponer enmiendas constitucionales requieran mayorías extraordinarias; lo cual puede permitir que una minoría política se proteja contra las pasiones de la mayorta.s' En general, el gobierno fue planeado para responder de manera gradual a demandas públicas de plazo relativamente largo, y exigir el desarrollo de un acuerdo relativamente grande entre los electores antes de emprender una acción.

Este modelo de gobierno no parece ser apropiado a una política tendiente a la penetración amplia de la vida social y económica por parte de la comunidad política. Está sesgado en favor de la inercia y la inflexibilidad. Como respuesta a este problema, durante el pasado siglo, poco más o menos, los Estados Unidos crearon un gran aparato administrativo para facilitar que toda acción gubernamental sea especializada,

61 Véase *Federalist,* núm. 10.

positiva y flexible.s- A este fenómeno habitualmente se le llama "surgimiento del Estado administrativo", y sería difícil decir que estuviera limitado a los Estados Unidos.P Sin embargo, eneste país representa un esfuerzo por reducir las cualidades inerciales del sistema de separación de poderes. En esencia, las tres acciones gubernamentales se han reunido en la rama administrativa. Por ello, los administradores públicos hacen reglas (legislación), las aplican (función ejecutiva) y fallan en cuestiones concernientes a su aplicación y ejecución (función judicial). Ya se ha reconocido este fin de la separación de poderes. Como planteó el juez White en *Buckley* vs. *Valeo* (1976): "No cabe duda de que el desarrollo de la dependencia administrativa como respuesta a las modernas necesidades legislativas y administrativas ha causado una severa tensión sobre el principio de separación de poderes en su formulación prístina".[64] Esta tensión también ha contribuido a una "crisis de legitimidad"[65] en la administración pública, por la acumulación de funciones legislativas, ejecutivas y judiciales en las dependencias administrativas, que va contra el deseo profundamente arraigado dentro de la cultura política, de un sistema de frenos y contrapesos.

Sin embargo, en forma muy real se ha transferido un sistema de frenos y contrapesos a la rama administrativa junto con las tres funciones gubernamentales. De este modo, como hemos argumentado en este ensayo, los valores asociados a cada función se han convertido en enfoques teóricos distintivos hacia la administración pública. Estos enfoques tienen orígenes diferentes, subrayan valores y disposiciones estructurales distintos y consideran a los ciudadanos en formas bastante divergentes. Y esto es así precisamente porque cada uno subraya una función diferente de la administración pública. Por tanto, aunque pueda haber es-

62 Véase Peter Woll, *American Bureaucracq,* 2a. ed., Nueva York, Norton, 1977. Woll se encuentra entre varios especialistas con un enfoque constitucional, que argumentan persuasivamente que el proceso administrativo es mucho más flexible de lo que podría ser el gobierno, de acuerdo con el esquema constitucional original. Véase también Davis, *Administratiue Law and Govemment.* James O. Freedman, *Crisis and Legitimacy,* Nueva York, Cambridge University Press, 1978, cap. 2, ofrece una breve descripción del surgimiento del Estado administrativo contemporáneo y de la tensión entre su operación y el concepto de separación de poderes que tuvieron los padres fundádores.

63 Henry [acoby, *The Bureaucratization ofthe World,* Berkeley, University of California Press, 1978.

64 *Bllckley* vs. *Valeo,* 424 U. S. 1, 280-281, 1976.

65 Freedman, *Crisis and Legitimacy.*

pacio para una mayor síntesis de estos enfoques, tratar de unificar la teoría permitiendo que uno excluya a los otros promovería una burocracia pública en el peor sentido de la palabra. Más bien, la tarea consiste en crear un núcleo teórico distintivo apropiado para la cultura política, edificado en torno a la necesidad de mantener valores, estructuras organizativas y perspectivas sobre el ciudadano que tiendan a frenarse y equilibrarse entre sí.

Desde luego, no es evidente ni predecible desde ahora cómo podría derivarse precisamente esa teoría. Sin embargo, se nos ocurren algunas ideas. Primero, los teóricos de la administración pública deben reconocer la validez y utilidad de cada uno de los enfoques aquí analizados. Tal vez en el futuro se puedan añadir otros, pero la legitimidad de cada uno no está en duda. Por consiguiente, una definición del campo de la administración pública debe incluir una consideración de los enfoques administrativo, político y jurídico. En segundo lugar, es necesario reconocer que cada enfoque puede ser más o menos pertinente a distintas dependencias, funciones administrativas y áreas de política. Por ejemplo, la regulación subraya el poder de dictar sentencia y, por tanto, tal vez no debe ser organizado básicamente de acuerdo con los enfoques empresarial o político. Asimismo, las operaciones generales caen con toda claridad en el dominio del enfoque empresarial. La mejor manera de organizar la política distributiva *puede* ser de acuerdo con el enfoque político. Habrá que dedicar muchas más reflexiones e investigaciones a estos ternas antes de llegar a conclusiones firmes. Pero no cabe duda de que es una falacia administrativa intentar tratar todas las dependencias y programas de acuerdo con una norma universal. Esta es una razón de que hayan fracasado las tan decantadas técnicas presupuestarias "racionales" de PPBS y ZBB.[66] En tercer lugar, por muy herético que esto pueda parecer a algunos, la teoría de la administración pública debe dar mayor uso a la teoría política. Como hemos dicho aquí, la separación de poderes va mucho más allá de la cuestión de la delegación legislativa y de la subdelegación a las dependencias: llega hasta el meollo mismo de las principales teorías de la administración pública. Por último, debe pres-

66 ABen Schick, "A Death in the Bureaucracy", *Pub/k Admin istration Reoieto,* 33, marzo-abril de 1973, pp. 146-156; "Budgetíng Expert Calls Carter Plan 'Disaster'", *Houston Post,* 8 de abril de 1977, p. 14A, cita a Peter Phyrr, originador de la presupuestaci6n de base cero, quien dice que el esfuerzo federal por instituir ZBO de un solo golpe, es una "absoluta locura".

tarse atención a la sabiduría empírica de esos practicantes de la administración pública cuya acción queda limitada por consideraciones internas de frenos, equilibrios y presiones administrativas y políticas en general. A menudo se llama a administradores públicos para integrar los tres enfoques a la administración pública, y mucho se podrá aprender de su experiencia.

XLIII. LA POSIBILIDAD DE UNA ÉTICA ADMINISTRATIVA*

DENNIS F. THOMPSON

¿Es POSIBLE una ética administrativa? Las objeciones más serias surgen de dos conceptos comunes de la función de las personas en las organizaciones: lo que podría llamarse la ética de la neutralidad y la ética de la estructura. Si se cree que la ética administratjva es posible, habrá que rechazar estas dos ideas.

La ética administrativa implica la aplicación de principios morales al desempeño de los funcionarios en las organizaciones.[1] En la forma que más nos interesa aquí (la ética en las organizaciones públicas), es una especie de ética política, que aplica los principios morales a la vida política. En términos generales, esos principios especifican *a)* los derechos y deberes que los ciudadanos deben respetar cuando actúan en formas que pueden afectar seriamente el bienestar de otras personas y de la sociedad, y *b)* las condiciones que las prácticas y políticas deben satisfacer cuando, de manera similar, afectan el bienestar de las personas y de la sociedad. Los principios morales exigen una perspectiva desinteresada. En lugar de preguntar cómo una acción o una política sirve al interés de alguna persona o grupo particular, la moral pregunta si la

* Se reproduce con autorización de *Public Administration Review*.

1 Puede suponerse que no hay una distinción filosófica importante entre "ética" y "moral". Ambos términos denotan los principios de bien y mal en la conducta (o el estudio de dichos principios). Cuando nos referimos a los de ciertas profesiones partículares (por ejemplo, ética jurídica o ética política), "ética" es el término más natural; y cuando nos referimos a una conducta personal (por ejemplo, moral sexual), "moral" parece más apropiado. Pero en sus sentidos generales, ambos son equivalentes. Para varias definiciones de la naturaleza de la moral o de la ética, véase William Frankena, *Ethics*, 2a. ed., Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1973, pp. 1-11; Alan Donagan, *The Theory of Morality*, Chicago, University of Chicago Press, 1977, pp. 1-31; G. J. Warnock, *The Object of Morality*, Londres, Methuen and Co., 1971, pp. 1-26.

acción o política sirve al interés de alguien, o si puede ser aceptada por alguien que no sabía de su circunstancia particular, como raza, clase social o nacionalidad. Los juicios morales presuponen la posibilidad de que una persona haga el juicio, y de que una persona o grupo de personas sea juzgado.

El desafío más general a la ética administrativa negaría la posibilidad de una ética en absoluto, o la posibilidad de una ética política. Aun cuando sea un digno desafío, esto no debe constituir la primera preocupación de los defensores de la ética administrativa. Los teóricos (y los practicantes, cuando piensan en la ética) han estado tan preocupados por las objeciones generales a la ética, que han descuidado las que se hacen específicamente a la ética en la administración. No han considerado lo suficiente que, aun si aceptamos la posibilidad de una moral en general e incluso en la política, podemos albergar dudas sobre ellas en las organizaciones.

Para precisar más las objeciones a la ética administrativa, deberemos suponer que se puede justificar la perspectiva moral, y que son válidos algunos principios y juicios morales. Pese a los desacuerdos sobre el modo de justificar la moral y sobre su alcance y contenido, compartimos ciertas actitudes y creencias a las que podemos recurrir para criticar o defender las acciones y políticas, desde una perspectiva moral.[2]

El desafío más directo a la ética administrativa procede de quienes reconocen que la moral es perfectamente posible en la vida privada" pero niegan que sea posible en la vida de las organizaciones. El desafío consiste en que, por su naturaleza misma, la administración excluye el ejercicio de juicios morales. Consiste en dos objeciones básicas: la primera pone en duda el sujeto del juicio (que puede juzgar); la segunda, al objeto de juicio (quién es juzgado). La primera afirma que los administradores deben actuar de manera neutral, es decir, que no deben seguir sus propios principios morales, sino las decisiones y políticas de la organización. Esta es la ética de la neutralidad. La segunda afirma que no son los administradores, sino la organización (y sus funcionarios formales) la que debe ser responsable por sus decisiones y aplicación de políticas. Esta es la ética de la estructura. A cada una se le llama ética porque expresa ciertas normas y prescribe ciertas conductas. Pero ninguna

[2] Véase el método de "equilibrio reflexivo" presentado por [ohn Rawls, A *Theory* o/ *lustice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 197í, pp. 48-51. [Hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica.]

constituye una ética ni una moral, porque ambas niegan una de las suposiciones del juicio moral: o una persona juzga o es juzgada.

LA ÉTICA DE LA NEUTRAUDAD

La teoría y la práctica tradicionales de la ética administrativa sostienen que los administradores deben cumplir las órdenes de sus superiores y aplicar las políticas de la dependencia y del gobierno al que sirven.' Según esta opinión, los administradores son éticamente neutrales porque no ejercen un juicio moral independiente. No se espera que actúen de acuerdo con principios morales propios, sino que pongan en acción cualquier principio que se refleje en las órdenes y políticas que le encargaron aplicar. Sirven a la organización de modo que la organización pueda servir a la sociedad. Los funcionarios están moralmente obligados a servir de esta manera a la organización porque aceptaron de manera voluntaria su cargo: significa un consentimiento. Los funcionarios saben de antemano cuáles serán los deberes de su cargo, y si los deberes (o sus opiniones) cambian, los funcionarios, por lo general, pueden abandonar el cargo.

La ética de la neutralidad no niega que a menudo los administradores deben aplicar su propio criterio en la formulación de la política. Pero su objetivo debe ser siempre descubrir qué política intentarán o intentarían otras personas (por lo general, funcionarios elegidos); o, en el caso de directivas en conflicto, interpretar legal o constitucionalmente quién tiene la autoridad de determinar la política. Según este punto de visita, el empleo de poderes discrecionales nunca puede ser ocasión para aplicar principios morales que no sean los ya implícitos en las órdenes y políticas de los superiores ante quienes el funcionario es responsable dentro de la organización. La ética de la neutralidad presenta al administrador ideal corno un instrumento perfectamente confiable de las metas de la organización, sin introducir nunca valores personales en el proceso de alcanzar estas metas. De este modo, la ética refuerza la gran virtud de la organización: su capacidad de servir a todo objetivo social,

3 Para citas y análisis de algunos autores que adoptan parte o toda la ética de la neutralidad, véanse [oel L. Fleíshman y Bruce L. Payne (comps.), *Ethical Dilemmas and the Education ofPoliCtJmakers,* Hastings-on-Hudson, N. Y., The Hastings Center, 1980, pp. 36-38. Véase John A. Rohr, *EihicsJor Bureaucrats,* Nueva York, Dekker, 1978, pp. 15-47.

cualesquiera que sean los fines que favorezcan las personas que se encuentran dentro de ella.

Una variación de la ética de la neutralidad da cierto margen al juicio moral individual hasta que la decisión o política es "final". Según esta idea, los administradores pueden plantear sus propias opiniones, discutir con sus superiores y refutar propuestas en el proceso de formular una política. Pero una vez que la decisión o política es definitiva, todos los administradores se alínean y la aplican fielmente. Además, el desacuerdo debe ocurrir dentro de la dependencia y de acuerdo con las reglas de procedimiento de ésta. Esta variación arrincona la neutralidad, pero una "neutralidad suspendida" sigue siendo neutralidad, y la opción para el administrador sigue siendo "obedecer o renunciar"."

Contra la ética de la neutralidad se pueden hacer tres tipos de críticas. Primera, dado que la ética subestima la discrecionalidad que ejercen los administradores, impide que los ciudadanos llamen a cuentas a los administradores. La discrecionalidad de los administradores no se limita a cumplir la intención de los legisladores o de sus superiores en la organización, no sólo porque a menudo no hay ninguna intención qué descubrir, sino también porque los administradores pueden y deben tomar la iniciativa al proponer políticas y movilizar apoyo para ellas.' La ética de la neutralidad no ofrece ninguna guía a toda esta vasta gama de decisiones morales sustantivas a que los administradores regularmente se dedican. Al reforzar la ilusión de que los administradores no ejercen juicios morales independientes, los aísla de toda responsabilidad externa por las consecuencias de muchas de sus decisiones.

Un segundo conjunto de objeciones se centra en la afirmación de que ocupar un cargo implica aceptar sus deberes, tal como fueron definidos por la organización. Aunque pueda ser más fácil renunciar a un cargo que a la ciudadanía para muchos funcionarios eso es tan difícil que el que no lo haga no se puede tomar como aprobación de cuanto la organización emprende. Para la gran mayoría de los empleados de gobierno, derechos intrínsecos (como pensiones y antigüedad) y habilidades de trabajo (que a menudo no son transferibles al sector privado) constituyen poderosos incentivos para mantenerse en el puesto. Y aun si por

[4] Véase George Graham, "Ethical Guidelines for Public Administrators", *PublicAdminisirationReoieio,* vol. 34, enero-febrero de 1974, pp. 90-92.

[5] Donald Warwick, "The Ethics of Administrative Discretíon", en *PublicDuties,* [oel Aeishmanetal. (comps.), Cambridge, Mass., Harvard UniversityPress, 1981, pp. 93-127.

su propia voluntad muchos estuvieran dispuestos a sacrificar su carrera en aras de principios, no pueden pasar por alto su responsabilidad para con sus familias. Los altos funcionarios por lo general gozan de ventajas que hacen de la renuncia una opción más factible. Pueden volver a puestos (habitualmente más lucrativos) en las empresas o en una profesión. Pero su capacidad de hacerlo puede depender de haber servido lealmente al gobierno, demostrando así que saben "jugar bien en equipo" y que, por tanto, de ellos puede depender cualquier organización, pública o privada.

Además, la dinámica de la toma de decisiones colectivas inhibe aun a los funcionarios más concienzudos de renunciar por cuestion de principio. Muchas decisiones, son incrementales, y su carácter objetable puede manifestarse sólo en su efecto acumulativo. Un funcionario que participa en las primeras etapas de este tipo de intensificación (como aumentos a la ayuda, recortes al presupuesto, compromisos con tropas), tendrá dificultades para objetar a cualquier paso ulterior. La diferencia entre un paso y el siguiente es bastante pequeña, y ciertamente no es razón para renunciar por principio. Además, muchas decisiones y políticas representan compromisos, y cualquier potencial disidente se dejará persuadir sin dificultad de que, como sus adversarios no lograron todo lo que deseaban, él podrá conformarse con menos de lo que sus principios exigían. Por estas y otras razones, un funcionario puede quedarse en el cargo aunque tenga objeciones a las políticas del gobierno; por tanto, no renunciar no significa dar su consentimiento.

Los partidarios de la ética de la neutralidad aún pueden insistir en que los funcionarios que no pueden cumplir con los deberes de su cargo deben renunciar, por muy difícil que sea hacerlo. Pero como ciudadanos, debemos tener reservas para apoyar esto como principio general de la ética administrativa. Si se pusiera en práctica constantemente esta idea, las oficinas públicas sólo quedarían pobladas, muy pronto, por quienes nunca hubieran tenido una razón para disentir de ninguna decisión del gobierno. Hombres y mujeres de fuertes convicciones morales renunciarían antes que continuar en el cargo, y perderíamos los servicios de las personas que más pueden aportar a la vida pública.

Porque no deseamos expulsar de las oficinas a las personas de principios, debemos reconocer que puede haber buenas razones morales para quedarse en un cargo aun cuando se esté en desacuerdo con la política gubernamental. Este reconocimiento nos lleva a un tercer conjunto de objeciones a la ética de la neutralidad: que simplifica las circuns-

tancias morales del cargo público. Tiende a presentar a los funcionarios como si estuviesen evaluando la armonía que pueda haber entre sus principios morales y las políticas de la organización, obedeciendo si los principios y las políticas coinciden, y renunciando si divergen demasiado. Según esta opinión, lo importante es que, al renunciar, la persona expresa una "autonomía ética" que Weisband y Franck en su defensa -por lo demás, muy válida- de las renuncias como protesta, definen como "la disposición a afirmar los principios propios, aun cuando ello entrañe violar reglas, valores o conceptos de la organización, grupo de compañeros o equipo".[6] "La importancia social de la autonomía ética", escriben, "no se encuentra en lo que se afirma, sino en el acto de afirmar". La ética de la neutralidad fomenta éste y otros retratos similares de un funcionario aislado que afirma sus propios principios contra la organización en el momento de la renuncia. Con ello, la ética pasa por alto consideraciones importantes que un administrador con ética debe tener en cuenta al cumplir con sus deberes en el cargo.

Ante todo, como funcionario, se tienen obligaciones para con los colegas, la dependencia y el gobierno en conjunto. Al aceptar un cargo y emprender tareas colectivas en una organización, se dan a los demás razones para confiar en una operación continuada. Los colegas inician proyectos, corren riesgos y hacen compromisos esperando que el funcionario continúe en el desempeño de su parte en la organización. Si alguien renuncia, frustra estas expectativas y de hecho viola sus compromisos para con sus colegas. Una renuncia puede alterar muchas actividades de la organización, algunas de las cuales acaso tengan mayor importancia moral que la política que ocasionó la renuncia. El ayudante presidencial Alexander Haig estableció esta clase de argumento en octubre de 1973, en un esfuerzo por persuadir al procurador general Elliot Richardson de despedir al fiscal especial Archibald Cox. Richardson afirmó que antes que despedir a Cox renunciaría. Haig argumentó que la renuncia o desobediencia en aquel momento pondría en peligro los esfuerzos del presidente, que se encontraban en una etapa crucial para llegar a un acuerdo de paz en el Medio Oriente.[7] Como puede comprenderse, el argumento no convenció a Richardson (sus compro-

6 Edward Weisband y Thomas M. Franck, *Resignation in Protest*, Nueva York, Penguin, 1976, p. 3.

7 J. Anthony Lukas, *Nightmare: TIte UHdersideofthe Nixt» Year»*, Nueva York, Bantam, 1977, p. 588.

misos con el Congreso y con Cox eran demasiado claros, y demasiado tenue la conexión entre su renuncia y el acuerdo del Medio Oriente), pero la *forma* del argumento invocado por Haig era válida, Un funcionario debe considerar sus compromisos para con todos sus asociados en el gobierno y el efecto de su renuncia sobre la dirección del gobierno en general. Y los funcionarios también tienen obligaciones más generales para con el público. No sólo deben decidir si pueden, con la conciencia tranquila, seguir asociados con la organización. Esto podría interpretarse como el simple deseo de mantener limpias las manos, una forma de lo que algunos han llamado "autoindulgencia moral",[8]

Una tercera forma en que la ética de la neutralidad deforma los deberes de los administradores públicos es en la limitación de sus cursos de acción a dos: obediencia o renuncia. Muchas formas de discrepancia pueden ser compatibles con la permanencia en el cargo, desde la protesta silenciosa hasta la obstrucción ilegal. Desde luego, algunas pueden ser moralmente malas, salvo en circunstancias extremas, pero la ética de la neutralidad no ofrece aquí ninguna guía porque excluye de antemano la posibilidad de que haya una oposición interna moralmente aceptable a las decisiones de la organización, por lo menos a las "decisiones finales".

Sin embargo, el problema es saber cómo podemos dar a los funcionarios espacio para disentir, sin socavar la capacidad de la organización para alcanzar sus metas. Si la organización está buscando metas fijadas por un público democrático, la discrepancia de un individuo en la organización puede subvertir el proceso democrático. Hemos de insistir, ante todo, en que los potenciales discrepantes consideren cuidadosamente la base de desacuerdo con la política en cuestión. ¿Es moral o simplemente político el desacuerdo? Esta es una distinción elusiva, ya que casi todas las decisiones políticas importantes tienen dimensiones morales. Pero tal vez pudiéramos decir que cuanto más directamente parezca una política violar un principio moral importante (corno por ejemplo, no causar daño a personas inocentes), más justificable se vuelve el disentimiento. A un funcionario deberían tolerársele medidas más enérgicas de oposición contra las de bombardear blancos civiles en una guerra de guerrillas, que contra las de reducir los aranceles comerciales

8 Sobre "complicidad", véase Thomas E. Hill, "5ymbolic Protest and Calculated Silence", *Philosophy & Public Affairs*, otoño de 1979, pp. 83-102. Para una defensa contra el cargo de indulgencia moral para consigo mismo, véase Bernard Williams, *Moral Luck*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, pp. 40-53.

y los impuestos a la importacíón.? En casos de desacuerdo político de esta última índole, la renuncia directa parece ser la acción más apropiada (una vez que la decisión sea final). Los discrepantes también deben considerar si la política a que se oponen es un incidente transitorio o parte de una pauta continuada, y si lo malo de ella queda compensado por el valor de las políticas restantes que la organización esté aplicando. Además, los discrepantes deben examinar el grado de su propia participación y su papel: ¿cuán responsables (formal e informalmente) son para con la política? ¿Qué diferencia establecería su oposición a la política y a las otras medidas de la organización? ¿Hasta qué punto viola esa política la ética de los grupos para con los cuales están obligados (como las normas de las profesiones jurídica o médica)?

Estas consideraciones no sólo determinan si un funcionario está justificado al oponerse a la política de la organización, sino también ayudan a indicar qué métodos de disentimiento pueden estar justificados para expresar su oposición. Cuanto más justificada sea ésta, más justificado estará el funcionario al valerse de métodos extremos. Los métodos para disentir pueden disponerse a lo largo de un *continuum,* desde el más extremo hasta el más moderado. Cuatro tipos mostrarán la gama de este *continuum,* y plantearán algunas preguntas que debe considerar cualquier potencial divergente.

Ante todo, están las formas de divergencia en que un funcionario protesta dentro de la organización, pero aún ayuda a aplicar su política, o -lo que es una medida ligeramente más enérgica- pide una asignación diferente dentro de la organización. En su forma más débil, este tipo no va mucho más allá de la ética de la neutralidad. Pero, en contraste con ella, sí permitiría a los funcionarios abstenerse de toda participación activa en una política a la que se opongan, y llevar adelante su protesta mientras lo hagan de acuerdo con los procedimientos aceptados de la organización.[10]

Un peligro de esta forma de protesta es lo que se ha llamado la "domesticación de los díscrepantes"." Un ejemplo es el de George Ball, que

9 Para un ejemplo de esto último, véase Weisband y Franck, *op. cit.,* p. 46.

10 Véase Graham, *op. cit.,* p. 92

11 James C: Thomson, "How Could Vietnam Happen?", *Atlantic,* abril de 1968, p. 49. También véase Albert Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty,* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970, pp. 115-119. {Hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica.]

corno subsecretario de Estado durante el gobierno de [ohnson, atacó persistentemente la política del gobierno hacia Vietnam en reuniones privadas:

> En cuanto Ball empezó a expresar dudas, quedó cálidamente institucionalizado: se le alentó a convertirse en el abogado del diablo sobre Vietnam [...] El proceso de escalada permitió que repetidas veces, de tiempo en tiempo, se le pidiera a Ball decir lo suyo; Ball se sintió bien... (había luchado por la justicia); los otros se sintieron bien (habían oído extensamente la opción de las "palomas"), y s6lo hubo un mínimo de cosas desagradables.F

De este modo, los disidentes pueden ser "neutralizados con eficacia" y, contra sus intenciones, su discrepancia puede ayudar hasta a apoyar la política a la que se oponen. Por tanto, es importante considerar si este efecto es inevitable y, si no lo es, descubrir las condiciones en que pueda evitarse.

En una segunda forma de divergencia, los funcionarios, con el conocimiento de sus superiores pero contra los deseos de éstos, llevan la protesta fuera de la organización, mientras, por lo demás, cumplen satisfactoriamente con su trabajo. Desde luego, esta es la acción adoptada por la mayoría de los 65 Departamentos de Justicia que protestaron contra la decisión de autorizar plazos, antes de aplicar los decretos de desegregación en Mississippi, en agosto de 1969.[13] Los abogados firmaron y publicaron una petición que denunciaba al procurador general y al presidente por adoptar una política que, en su opinión, violaba la ley y les exigía actuar contra los cánones éticos de la profesión jurídica. También creyeron que la renuncia no cumpliría con su obligación de actuar en forma afirmativa para oponerse a la ilegalidad. Varios discrepantes pidieron acciones más enérgicas, que bloquearían directamente la política, y algunos pasaron información al Fondo de Defensa Jurídica de NAACP, que se oponía en los tribunales al Departamento de Justicia. La mayoría de los abogados no quiso, empero, participar en estas acciones más enérgicas, porque la obstrucción debilitaría el apoyo del público a su disidencia.

La eficacia, así como la legitimidad de este tipo de divergencia, suele depender de la existencia de algunas normas generalmente aceptadas,

12 Thomson, *op.* cit., p. 49.

13 Gary J. Greenberg, "Revolt at }ustice", en *Inside the System,* Charles Peters y T. J. Adams (comps.), Nueva York, Praeger, 1970, pp. 195-209.

a las cuales los disidentes pueden apelar fuera de la organización. Ni la ética profesional ni siquiera el derecho acaso basten, ya que las personas tal vez no se pongan de acuerdo sobre cómo interpretarlas; pero apelar a esas normas puede por lo menos tranquilizar al público, al hacerle ver que los discrepantes no están aprovechando su cargo para imponer los dictados de su conciencia privada sobre la política pública. Cuando quienes disienten se oponen a funcionarios elegidos democráticamente, deben encontrar modos de mostrar que están defendiendo principios que todos los ciudadanos apoyarían.

La tercera forma de disentimiento es la obstrucción abierta a la política. Por ejemplo, los funcionarios pueden retener o no aplicar conocimientos que la organización necesita para llevar adelante la política, negarse a apartarse para que otros puedan llevarla adelante o dar información y otro tipo de ayuda a personas de fuera que estén tratando de reinvertir esa política. Muy pocos funcionarios pueden adoptar esta estrategia durante breve tiempo, pero las organizaciones por lo general pueden aislar a los discrepantes, encontrar a otros funcionarios que se encarguen de sus tareas y movilizar su propio apoyo externo para contrarrestar toda oposición que surja fuera de la organización. En cualquiera de estos casos, es poco probable que quienes disienten conserven mucha influencia dentro de la organización. Para que la oposición sea eficaz y sostenida debe ser más circunspecta.

Por tanto, nos vemos llevados a una cuarta clase de disentimiento: la obstrucción encubierta. La revelación no autorizada –la "filtración"– es el ejemplo más sobresaliente. Las filtraciones varían mucho en propósito y efecto. Algunas simplemente dan información a otras dependencias que tienen derecho a recibirla; otras ponen en situación comprometedora a funcionarios particulares dentro de una dependencia, pero por lo demás no subvierten las políticas de ésta; otras revelan información a la prensa o al público, reinvirtiendo a la postre una importante política gubernamental; y, en caso extremo, otras más pasan secretos a agentes enemigos, lo que puede contarse como traición. Sin llegar a tal extremo, sí deseamos decir que la revelación no autorizada a veces se justifica, aun cuando contravenga los procedimientos del gobierno o viole la ley, como cuando se revelan documentos considerados secretos.

A veces se ha trazado una analogía entre la desobediencia del funcionario y la desobediencia civil. Muchos teóricos de la democracia sostienen que los ciudadanos de una democracia están justificados si violan

la ley con objeto de modificar una ley o una política, pero sólo en cierto modo y en ciertas condiciones. Los ciudadanos deben 1) actuar públicamente; 2) no actuar con violencia; 3) apelar a principios compartidos por otros ciudadanos; 4) dirigir su desafío contra una injusticia considerable; 5) agotar todos los canales normales de protesta antes de violar una ley, y 6) planear su desobediencia de modo que, junto con la de otros ciudadanos, no altere la estabilidad del proceso democrático.ls

Aun si pensarnos que la desobediencia civil es justificable, no debemos creer que la del funcionario esté permitida. Los funcionarios no pueden arrogarse los mismos derechos que los ciudadanos y, debe decirse,la analogía en general no se sostiene. Pero esta analogía acaso no se sostenga por la razón opuesta. En casos extremos de iniquidad del gobierno, hay tantas cosas en juego que deberíamos dar a los funcionarios mayor espacio para la desobediencia del que concedemos a los ciudadanos. En estos casos, debemos estar dispuestos a sostener que las condiciones normales para la desobediencia civil son demasiado restrictivas para los funcionarios. Por ejemplo, si insistimos en que siempre se manifieste en público, en realidad podemos suprimir muchas valiosas críticas al gobierno. Temerosos de las consecuencias de la acción pública, los funcionarios discrepantes podrían optar por no revelar una información que sus superiores habían declarado secreta, pero que los ciudadanos deberían conocer. La idea de relajar el requisito de publicidad no sería proteger el derecho de los disidentes a la disidencia misma, sino promover la discusión pública de acciones discutibles del gobierno. Podemos tratar de conservar alguna forma de la limitación de publicidad, tal vez estableciendo una autoridad a quien un disidente pudiese dar a conocer su identidad. Pero este requerimiento, así como los demás, debe formularse con el fin de maximizar la responsabilidad de los funcionarios gubernamentales, y no con la idea de obedecer exactamente las normas tradicionales de la desobediencia civil.

La tarea importante, respecto a la desobediencia y a las otras formas de disentimiento, consiste en crear normas que puedan ayudar a determinar cuándo es justificable cada una en diversas circunstancias. La ética de la neutralidad hace innecesaria la tarea, al negar que la ética sea posible en la administración. Pero como ya hemos visto, esa misma neutralidad administrativa no es posible ni deseable.

14 Véase RawIs,op. *cit.*, pp. 363-391.

LA ÉTICA DE LA ESTRUCIURA

El segundo gran obstáculo a la ética administrativa es la idea de que el objeto de juicio moral debe ser la organización o el gobierno en su conjunto. Esta ética de la estructura afirma que, aun si los administradores pueden tener cierto espacio para hacer un juicio moral independiente, no se les puede hacer moralmente responsables de la mayor parte de las decisiones y políticas del gobierno. Su responsabilidad moral y personal sólo abarca los deberes específicos de su propio cargo, por los cuales también son legalmente responsables.

El juicio moral presupone una dependencia moral. Para elogiar o censurar a alguien por un resultado, debemos suponer que la persona es moralmente responsable de su acción. Supondremos 1) que las acciones u omisiones de la persona fueron causa de ese resultado, y 2) que la persona no actuó con ignorancia excusable o bajo presión. En la vida cotidiana, a veces no hacemos una crítica moral porque creemos que una persona no satisface una de estas normas o ambas. Pero dado que por lo general intervienen tan pocos agentes y que la parte que desempeñan son bastante obvias, normalmente no nos quedamos indecisos ante la posibilidad de que pudiera decirse que alguien debió haber causado un resultado particular. El principal problema moral es saber qué era lo correcto y no quién lo hizo. En la vida pública, especialmente en las organizaciones, el problema de identificar los agentes morales de descubrir las personas moralmente responsables de una decisión o una política se vuelve al menos tan difícil como el de evaluar la moralidad de la decisión o la política. Y si tuviera una información perfecta acerca de todos los agentes del proceso organizativo que produjo un resultado determinado, aun así estaríamos en problemas ante el modo de atribuir esa responsabilidad. Como muchas personas contribuyen de muy diversas maneras en las decisiones y políticas de una organización, acaso no podamos determinar ni siquiera en principio quién es moralmente responsable de esas decisiones y medidas. A esto se le ha llamado "el problema de las muchas manos",[15] y la suposición de que no puede resolverse subyace en la ética de la estructura.

Los partidarios de la ética de la estructura presentan tres argumentos

[15] Dennis F. Thompson, "Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands", *American Political Science Review*, 74, diciembre de 1980, pp. 905-916.

para negar la posibilidad de atribuir responsabilidades individuales en las organizaciones y, por tanto, socavar la posibilidad de la ética administrativa. En primer lugar, se arguye que ninguna persona es causa necesaria o suficiente de ningún resultado de una organizacíón." Las aportaciones de cada funcionario son como las hebras de una cuerda. En conjunto, tiran de la carga: pero ninguna por sí sola podría hacer el trabajo, aunque éste podría hacerse sin alguna de las hebras. Supóngase que, durante muchos decenios, la CIA ha seguido la política de derrocar a los gobiernos del Tercer Mundo que se nieguen a cooperar con sus operaciones, y supongamos además que muchos de estos intentos son moralmente malos. En la actualidad, nadie que aún esté en la eIA inició la práctica, y nadie en particular desempeñó un papel muy importante en alguno de los intentos. Si algún agente no desempeñó su parte, la práctica continuaría, y a menudo hasta podrían triunfar ciertos intentos particulares. ¿Cómo podremos decir que alguien es causa de esta práctica?

Un segundo argumento señala la brecha que hay entre la intención individual y los resultados colectivos. Los motivos personales de los funcionarios son inevitablemente diversos (servir a la nación, ayudar a los ciudadanos, adquirir poder, lograr un ascenso, arruinar a un rival). Muchas políticas loables se promueven por razones morales dudosas, y muchas medidas perniciosas se promueven con las mejores intenciones. En la actualidad, por ejemplo, bien podemos decir que en muchas organizaciones ningún funcionario intenta discriminar a las minorías en la contratación y el ascenso de empleados; y sin embargo, la pauta de nombramientos y de ascensos aún muestra que ciertas minorías están en desventaja. Aquí desearíamos tratar de condenar la pauta o la política (dice el argumento), pero no podríamos censurar moralmente por ella a ningún funcionario.

Un tercer argumento señala los requisitos de cada función. Los deberes del cargo y las rutinas de las grandes organizaciones exigen acciones individuales que, aunque son inofensivas en sí mismas o hasta -en algún sentido- obligatorias, se combinan para producir decisiones y políticas nocivas de la organización. Y aunque la política de la organización sea moralmente objetable, cada persona ha cumplido con su deber moral de acuerdo con los requisitos de su cargo. La suma colectiva

16 Iohn Ladd, "Morality and the Ideal oí Rationality in Formal Organizations", *Monist*, 54, octubre de 1970, pp. 488-516.

es peor que las partes. En una revisión de las políticas que condujeron al desplome económico de la ciudad de Nueva York a mediados del decenio de 1970, poniendo en peligro el bienestar y las vidas de millones de ciudadanos, un autor llegó a la conclusión de que no podía culparse a nadie por las erróneas prácticas presupuestarias que colaboraron al desplome: "La estructura financiera, delicadamente equilibrada, era un tipo de excrecencia evolutiva, que había surgido de centenares de decisiones individuales".[17]

Si aceptáramos estos argumentos, tendríamos que exculpar a muchos funcionarios culpables. Sin cierto sentido de responsabilidad personal, los funcionarios pueden actuar con menos escrúpulos, y los ciudadanos pueden censurar a los funcionarios con menor efecto moral. La responsabilidad democrática probablemente se esté socavando. ¿Cómo se puede responder a estos argumentos, de modo que se pueda mantener la responsabilidad individual en las organizaciones?

En primer lugar, no debemos evaluar la responsabilidad moral de un funcionario exclusivamente por la parte proporcional que aporta al resultado. "La responsabilidad no es una cubeta en que queda menos cuando se ha distribuido algo."[18] Si un grupo de diez delincuentes mata a golpes a un anciano, no castigamos a cada uno de los asesinos por sólo una décima parte del asesinato (aun cuando ninguno lo haya golpeado con fuerza suficiente para causarle la muerte). Además, al achacar una responsabilidad no sólo debemos considerar los actos cometidos por los individuos, sino también sus omisiones. Aun cuando en el ejemplo de la CIA nadie iniciara la política dañina, podría culparse a muchos funcionarios por no tratar de contenerla. Reconozcamos que hay peligros en adoptar un concepto de "responsabilidad negativa".[19] Uno de ellos es que semejante concepto haría culpables a las personas casi por cualquier cosa (pues parece no haber límite a los actos que un individuo *no* comete). Pero en las organizaciones, más a menudo podemos señalar las

17 Charles R. Morris, *The Cost of Good Intentions*, Nueva York, W. W. Norton, 1980, pp. 239-240. Para otros ejemplos de análisis estructuralista, véanse Herbert Kaufman, *Red Tape*, Washington, D. C., Brookings, 1977, pp. 27-28, Y Richard J. Stillman, *Public Administmiion: Concepts and Cases*, 2a. OO., Boston, Houghton Mífflín, 1980, p. 34.

18 Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Nueva York, Basic Books, 1974, p. 130. [Hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica.]

19 Véase Bernard Williams, "A Critique of Utilitarianism", en *Utilitarial1ism*, J. J. C. Smart and Williams, Cambridge, Cambridge University Press, 1973, pp. 93-118.

omisiones específicas que constituyeron una diferencia que fue significativa para el resultado, y que se pueden atribuir a personas específicas. De antemano es posible predecir y especificar las pautas de omisiones.

La fuerza del segundo argumento, que señala la brecha entre la intención individual y el resultado colectivo, se puede perder si atribuimos simplemente menos peso a las intenciones que a las consecuencias, al evaluar la culpabilidad moral de los funcionarios, por lo menos en dos de los sentidos en que habitualmente se interpreta "intención": como motivo y como meta directa. Con frecuencia ya es bastante difícil en la vida privada interpretar los motivos de personas que conocemos bien; en la vida pública, puede ser imposible descubrir las intenciones de los funcionarios, especialmente cuando los motivos de tantos de los que cuestionan los motivos de los funcionarios son, a su vez, discutibles. En la medida en que podemos descubrir motivos, éstos nos sirven para evaluar el carácter y a veces predecir una conducta futura, pero la ética administrativa haría mejor en concentrarse en las acciones y resultados de la vida pública.P

¿Y qué decir de los funcionarios que intentan directamente tener sólo buenos resultados pero, por causa de errores de otros o por otros factores que no pudieron prever, contribuyen a una política injusta o nociva? Aquí, la cuestión clave noconsiste en saber si los funcionarios en realidad previeron ese resultado, sino si debieron preverlo." Podemos legítimamente exigir que los funcionarios públicos se atengan a normas superiores que las que usamos para juzgar a los ciudadanos ordinarios. Podemos esperar que los funcionarios prevean y tomen en cuenta una gama más vasta de consecuencias, en parte por las obligaciones generales del cargo público. Cuando está en juego el bienestar de tantos, los funcionarios deben hacer esfuerzos excepcionales por prever las consecuencias de sus acciones.

Además, la naturaleza de la propia organización a menudo impide que los funcionarios aleguen en forma creíble que no previeron lo que sus acciones podían causar. Las organizaciones tienden a producir re-

2I1 Pero véase [oel L. Fleishman, "SelfInterest andPolitieal Integrity", en *Pubñc Duiies, Fleishmanetal.* (eomps.), Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981, pp. 52-92.

21 Pero véase Charles Fried, *Ríght and Wrong,* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1978, en especial las pp. 21-22, 26, 28, 202-205. Más en general sobre las "intenciones", véanse Donágan.op. *cit.,* pp. 112-142, Y J. L. Maekie, *Ethícs,* Nueva York, Penguin, 1977, pp. 203-226.

sultados que siguen una pauta; por lo regular cometen los mismos errores y del mismo modo. Aunque los funcionarios puedan afirmar una o dos veces con razonable credibilidad, que no habría debido esperarse que previeran el resultado dañino al que contribuyeron sus acciones bien intencionadas, tiene que haber un límite (bajo) al número de veces que pueden alegar esta excusa para evadir su responsabilidad. En el ejemplo de la discriminación en el empleo, debemos decir que los funcionarios debieron reconocer que los procedimientos de la organización (combinados con fuerzas sociales) siguen produciendo resultados injustos en las decisiones que afectan al personal; se vuelven parcialmente responsables de la injusticia si no dan pasos para combatirla dentro de sus posibilidades.

Los requerimientos de un cargo aíslan al funcionario mucho menos de lo que implicó el argumento anterior.F El ejemplo de la crisis fiscal de la ciudad de Nueva York en realidad va tanto en contra de ese argumento como en su favor. El alcalde Beame fue uno de los funcionarios que rechazaron toda responsabilidad por las prácticas de contabilidad -supuestamente engañosas-, por haber formado parte de rutinas de la organización establecidas muchos años antes, que no se podían alterar en mitad de una crisis. Pero Beame también había sido contralor y había estado en la oficina del presupuesto durante los años en que se iniciaron esas prácticas contables.P Al atribuir una responsabilidad a funcionarios públicos, debemos tener en mente que la responsabilidad es de las personas y no de sus puestos. La responsabilidad no puede ser enteramente determinada por el cargo que desempeña una persona, y sigue a la persona a lo largo del tiempo. A veces se pasan por alto estas características de la responsabilidad personal. Se culpa a funcionarios públicos por un desempeño inmoral (o incompetente) en un cargo, pero entonces parecen comenzar con una hoja en blanco en cuanto dejan el antiguo cargo y toman uno nuevo. Este reciclaje de figuras públicas desacreditadas queda reforzado por el hábito de unir la responsabilidad personal a la del cargo. También se debe subrayar otra manera en que los funcio-

22 Sobre la responsabilidad del cargo, véanse H. L. A. Hart, *Punishment and Responsibility*, Nueva York, Oxford University Press, 1968, pp. 212-214, Y R. S. Downie, *Roles and Values*, Londres, Methuen, 1971, pp. 121-145.

23 Dennis F. Thompson, "Moral Responsibility and the New York Oty Fiscal Crisis", en *Public Duiies*, Fleishman *et al.* (comps.), Cambridge, Mass., Harvard Universíty Press, 1981, pp. 266-285.

narios pueden dejar atrás su cargo. Aun cuando una función limite plena y legítimamente lo que puede hacer un funcionario, esto no necesariamente acaba con toda responsabilidad personal. Los funcionarios pueden librarse de culpa por una decisión particular, mas no por ello se libran de la responsabilidad de tratar de modificar las limitaciones del papel y de la estructura que ayudaron a producir esta decisión, y no quedan libres de responsabilidad por criticar esas limitaciones. La crítica del propio pasado y del actual desempeño y las estructuras en que ocurre ese desempeño pueden ser el último refugio de la responsabilidad moral en la vida pública.

La ética administrativa es posible -por lo menos, las dos principales ideas teóricas que se oponen a su posibilidad no son convincentes-. No estamos obligados a aceptar ni una ética de la neutralidad que suprimiría el juicio moral independiente, ni una ética de la estructura que pasaría por alto la intervención moral del individuo en las organizaciones. Mostrar que la ética administrativa es posible no es lo mismo, desde luego, que mostrar cómo hacerla real. Pero comprender por qué es posible la ética administrativa es un paso necesario, no sólo para ponerla en práctica, sino también para darle un contenido significativo en la práctica.

XLIV. LOS SIETE PECADOS CAPITALES DE LOS ANALISTAS DE LA POLÍTICA*

ARNOLD J. MELISNER

A LO LARGO de los años, he notado que el proceso de asesoría en materia de políticas a menudo padece todo un conjunto de problemas recurrentes. A veces consideramos que es un problema de calidad. Si un cliente hubiera tenido mejores analistas, habría tomado mejores decisiones. Si el primer ministro hubiera tenido una oficina de análisis de políticas, la economía de Gran Bretaña se encontraría en mejor situación. Cualquiera que sea el problema, la buena asesoría o alguna estructura que diera buena asesoría sería la solución. Sobre todo en los Estados Unidos, nos gusta modificar nuestras estructuras e instituciones para lograr mejores información, decisiones y resultados. Rara vez reconocemos la dificultad de hacerlo. En realidad, los incentivos nos alientan a no reconocer las dificultades, y en cambio nos empujan a adoptar hasta el último capricho de los empresarios, la Administración por Objetivos, el Presupuesto con Base Cero, o ese sagrado acrónimo que lo resolverá todo: MAC, Mejor Asesoría a los Clientes.

Antes de que podamos organizar un MAC, debemos reconocer lo que está mal. Desde luego, saberlo no revelará lo que está bien. Pero es un comienzo. Por lo tanto, he formado una lista de siete pecados capitales. El análisis de políticas pecaminoso es; canalizado, distante, tardío, superficial, de temática limitada, caprichoso y apolítico. Estos pecados o categorías no se excluyen mutuamente; sangran unos dentro de otros. Podemos tratar de arreglar uno con el resultado de cometer otro. Por ejemplo, el consejo que llega demasiado tarde para una decisión tiene que volverse más relevante, pero si es demasiado relevante también puede ser de tema demasiado limitado, demasiado reducido a hechos y

* *Policy Analyst in the Bureeucracq*, de A. Meltsner, pp. 302-309. Copyright@1976 por la Regents of the Univesity of California. Se reproduce con autorización de la University of California Press.

resultados a cortísimo plazo. En mi lista no hay nada muy especial; todos los que nos hemos preparado para descubrir errores, fácilmente podríamos aumentar la lista, o bien utilizar mis ejemplos para ilustrar otros pecados. Sin embargo, pese a estas reservas, es una lista de pecados que merece atención porque en uno u otro momento, corno analistas de políticas, todos los hemos cometido.

LOS ESCLAVOS DE LA RUTINA

El pecado de consejo canalizado significa que el consejo es parte de una rutina, un surco trillado. Atrapados en una solución, ni el analista ni el cliente se dan cuenta de que las circunstancias han cambiado o de que existen limitaciones. A veces, elconsejo es trjllado a causa de rutinas burocráticas, como cuando los militares utilizaron manuales de campo de la segunda Guerra Mundial para planear acciones actuales y contingencias futuras. También un cliente puede contribuir a esta canalización si insiste en objetivos y beneficios inapropiados. El Secretario de Defensa, Robert S. McNamara, creyó que podrían ahorrarse gastos de procuración y operación comprando un aeroplano común para los servicios. Aunque la fe en la comunalidad probablemente sea apropiada en la producción y la consecución de automóviles, resultó inapropiada para el que resultó costoso y nada satisfactorio TFC (F-ll1). Sin embargo, McNamara se empecinó en su rutina mientras la Fuerza Aérea y la Marina se empeñaban en la suya, insistiendo en sus requerimientos individuales y siguiendo adelante con sus peculiares sistemas de procuración.

A veces se comete el pecado del consejo canalizado por culpa del ambiente político e intelectual. Tal fue el caso, sin duda, en el decenio que siguió a la aprobación de *Medicare* y *Medicaid.* La mayoría de los expertos en cuestiones de salud, dentro o fuera del gobierno, propusieron alguna forma de seguro nacional de salud corno extensión natural de la legislación anterior. Sus esfuerzos se centraron en la forma que debía tener el seguro nacional de salud, en materia de cobertura, financiamiento y administración; pocos dudaron de la hipótesis de que el país necesitaba alguna forma de seguro nacional. Analistas y clientes se mantuvieron cómodamente dentro de su rutina hasta que la realidad de costos cada vez mayores de cuidado a la salud los hicieron volver a la tierra.

DEMASIADO DISTANTE

El pecado del consejo distante es el que se basa en la ignorancia. El consejo distante no está fincado en la realidad. El analista no tiene que ser utópico para cometer este pecado: simplemente, estar bastante lejos de la realidad inmediata para no tener un público o juzgar mal la aplicación de su consejo. Demasiado a menudo, los analistas de políticas presentan soluciones generales para condiciones muy específicas. Nuestra preparación en ciencias sociales parece fomentar una confianza ligeramente excesiva en el poder de la teoría y el análisis de datos. No debe sorprender que el análisis de datos acumulados no siempre concuerde con las condiciones y personas en el punto en que se aplica una política. y sin embargo, siempre nos asombra que el consejo elaborado en Washington no se ajuste a la realidad de San Antonio, Texas. Pero, sin duda, deberíamos reconocer la complejidad que la simple geografía crea en nuestro sistema federal.

El pecado de la asesoría remota no sólo es causado por la geografía. El consejo de política puede ser remoto en muy diversos sentidos: la teoría y los subyacentes conceptos de causalidad pueden ser demasiado globales o demasiado refinados; las variables elegidas pueden darnos claras explicaciones estadísticas, pero no estar vinculadas con las auténticas palancas o con cuestiones inmediatas de política. Por lo menos, habría que informar al cliente sobre si la situación o el problema admite su intervención. En lugar de una causalidad directa y manipulable que debiera ser inherente a la asesoría de política, es probable que el cliente reciba un consejo distante, el cual probablemente será difícil de aplicar, desplazará el problema a algún otro cliente o hará parecer que se puede hacer algo cuando en realidad no se puede hacer.

Recuerdo a un analista de políticas que estaba evaluando diversos problemas sociales y consideró apropiado ofrecer recomendaciones basadas sólo en las cifras de desempeño de que disponía, sin molestarse en ir al lugar de los hechos. Le pareció una pérdida de tiempo examinar el funcionamiento real de los programas. Es evidente que en situaciones de política exterior, donde es difícil obtener información confiable, el analista puede cometer inadvertidamente este pecado. Pero, ¿qué excusa tiene el de políticas internas que podría fácilmente descubrir los hechos pero no se molesta en hacerlo?

OLVIOO DEL PROCESO DEPOÚ11CA

Para resolver lo que haya de hacerse, el proceso político impone difíciles requerimientos a sus participantes. Un analista puede llegar tarde a su boda, pero debe estar a tiempo cuando se necesita su asesoría. Sin embargo, muchas asesorías simplemente son demasiado tardías para poder ser aplicadas. El consejo tardío es en realidad un pecado, porque es un desperdicio. Es una información que de momento nadie desea. Como el consejo que llega demasiado temprano, el tardío flota por ahí con la esperanza de que alguien lo siga.

Al hombre sin experiencia suele recordársele que debe presentarse a tiempo y asegurarse de que su trabajo responda a los requerimientos de tiempo del proceso de políticas. Aunque desarrollar buenos hábitos de trabajo puede resolver en parte el problema, no es toda la solución. A veces el analista, deseando enterarse de un hecho más o de comprobar cierta cifra, decide arriesgarse a llegar tarde para presentar una solución precisa. ¿Quién podría decir algo contra tanta minuciosidad? ¿No son virtudes la precisión y la verdad?

Para tomar la decisión apropiada ante la opción de ser precisos o llegar a tiempo, el analista debe comprender la situación en que se encuentra al cliente. ¿Es el tipo de situación en que es esencial tener algunos elementos de juicio aproximados desde comienzos del proceso, o bien reflexiones cuidadosamente consideradas más adelante? ¿Se dispone de algún margen antes del momento de tomar la decisión? El pecado de la asesoría tardía se comete a menudo cuando el analista está mal informado de la situación del cliente y éste no ha dado los pasos necesarios para corregir estos conceptos del analista. De algún modo, consumidores y productores de la asesoría van cada quien por su lado. Ninguno parece apreciar la situación del otro.

Es característico que un cliente pida alguna asesoría y luego sea remplazado por otro cliente, que no la necesita. No hay duda de que muchos estudios contratados se desperdician simplemente por el continuo juego de las "sillas musicales" que tiene lugar en las organizaciones públicas y en las privadas. Ocurre un ejemplo visible, a veces embarazoso, cuando el cuerpo asesor es toda una comisión nombrada por un presidente, pero que presenta su informe a otro. Ocurrió cuando Nixon recibió el mensaje de que la pornografía no era tan mala como lo creían él y

sus partidarios. Tal vez el mensaje tampoco le habría gustado a Johnson, pero, como la Comisión sobre Obscenidad y Pornografía no fue creada por Nixon, fue más fácil para este presidente no hacer caso de sus conclusiones.

SABER DEMASIADO O POCO

A veces el consejo llega demasiado pronto, como sacado de la manga, no se basa en una investigación de suficiente profundidad de las raíces del problema, y entonces se comete el pecado de prestar una asesoría superficial. Yo trabajé en un tiempo para una persona de quien se decía que era el mejor cerebro superficial de Washington. Hay cierto matiz de crítica en esto, pero también cierto tipo de admiración, que demuestra cuáles son los incentivos prevalecientes en el proceso de políticas. Por desgracia, la aceptación de la asesoría es, para clientes y analistas, mucho más importante que la selección, la definición y el análisis apropiado de un problema.

Muchas veces, clientes y analistas se inclinan a despedir al jefe de un departamento, como si esa simple acción arreglara todo lo que estaba mal en la organización. Dejemos que el nuevo jefe descubra lo que está mal, parece ser el lema de los ajetreados clientes y de sus analistas. Después de todo, ellos no estarán ahí para descubrir que los problemas de la organización persisten y parecen ser independientes de la persona que supuestamente está a cargo. La mayor parte de los estudios de reorganización sufren la enfermedad del análisis superficial. El cliente desea reorganizar, por lo cual los analistas barajan las cartas sin mucha motivación para descubrir los costos de la reorganización, o para ver si esos cambios aumentarán la productividad y capacidad de un buen desempeño. Por muchas razones, Carter quiso tener un departamento separado de educación, y con mucho trabajo logró organizarlo. Ahora bien, Reagan no lo quiere así; quisiera las cosas como estaban. Ambos clientes y sus analistas envolvieron sus cambios en el manto de la eficiencia. Pero esto es un disparate porque una misma acción y su contraria no pueden ser eficientes al mismo tiempo.

Lo que me irrita del pecado de superficialidad en el caso de los estudios de reorganización es que desvían la atención del cliente y desplazan el esfuerzo del analista. Las soluciones superficiales obstaculízarrel diagnóstico apropiado y el arduo trabajo necesario para adoptar medí-

das sensatas. Sin duda, desearnos mejorar el conocimiento y el potencial de nuestros hijos. Deseamos saber cómo mejorar las cosas en el misterio de la enseñanza. La relación de una reorganización federal con el desempeño en las escuelas locales es -en el mejor de los casos- tangencial, si no es que inexistente. El camino a las consecuericias involuntarias y un gran empleo de los analistas de políticas está empedrado de asesorías superficiales.

LAS REACOONES EXAGERADAS

El quinto pecado capital es la asesoría de temática limitada. Con demasiada frecuencia, la demanda de consejo surge de algún tipo de crisis o de alguna crisis fabricada -un avión se estrella-, la experimentación con ADN puede estar fuera de todo control o grandes cantidades de personas mueren de viruela. La crisis engendra un tipo de mentalidad de "cuerpo de bomberos": la asesoría sobre la mancha. Entonces, es probable que el analista dé consejo superficial y remoto. Los analistas pueden hacer esto sin la excusa de una crisis, pero una crisis lo hace aceptable. Dejando aparte estos pecados, el consejo de temática limitada plantea otros problemas. Cuando clientes y analistas siguen sólo reaccionando a las crisis que perciben, es probable que pierdan todo control de su agenda. ¿Cuántas veces se ha dicho en política exterior que el presidente está reaccionando a acontecimientos externos, y que no tiene una verdadera política?

Una organización que sólo depende de sus reacciones puede quedarse sin futuro. Por ejemplo, sin cierta medida de anticipación, una empresa puede verse excluida de un importante mercado nuevo. El consejo de temática limitada se concentra en lo saliente y lo palpable, como debe ser. Queremos que nuestros clientes respondan a hechos relevantes, y deseamos que tengan la información necesaria para poder hacerlo. Pero no que lo hagan sólo porque esperarnos vivir en el futuro como vivimos hoy. Por tanto, queremos que presten atención a problemas y cuestiones menos conspicuas. No queremos que los analistas pasen por algo algún asunto sólo porque sea menos notable y no haya alcanzado proporciones de crisis.

Por ello, la principal dificultad de la asesoría de temática limitada es que excluye cuanto no sea consejo de urgencia: El cliente está demasiado ocupado enfrentárrdesé-a'lacrísís cotidiana, y él analista tiene que ayu-

darlo. Por tanto, un cliente y un analista cauteloso corregirán este defecto en su torna de decisiones, no nombrando una inútil unidad de planificación avanzada, sino seleccionando algunas cuestiones futuras para prestarles atención inmediata. Por ejemplo, un alcalde podría darse cuenta de que años enteros de descuido de las atarjeas y caminos han creado una "crisis" de las obras públicas que afectará la salud y la seguridad públicas si no se hace algo. El que tan pocos funcionarios públicos lo hayan hecho queda confirmado por la invisibilidad de un gran problema de remplazo de capital en este país. Es evidente que estos funcionarios están demasiado ocupados enfrentándose a problemas actuales y asesorías de temática limitada.

EL CAMBIO POR EL CAMBIO MISMO

El pecado de la asesoría caprichosa no es exactamente el mismo que el de la asesoría de temática limitada. Estoy pensando en la tendencia a recomendar que se cambien cosas. En el proceso de formulación de políticas carecemos de incentivos suficientes para decir simplemente, "dejemos así las cosas". Ni los analistas ni sus clientes dejan de buscar cambios. Me doy cuenta de que gran parte del contexto organizativo del cliente y del analista está dedicado a mantener la rutina y las cosas corno están. Pero al tratar de contrarrestar esta inercia de las organizaciones, podemos no dejar que las cosas se desarrollen suficientemente y nos enseñen algo. Es difícil evaluar un programa si no lo dejamos actuar durante un tiempo.

Consideremos nuestras escuelas primarias y secundarias. Probablemente estoy uniendo dos cosas, pero no puedo recordar un momento en que alguien no las estuviera criticando y en que alguien más no sugiriera alguna panacea. Al no conocer la relación de lo que hacernos con lo que quisiéramos ver, las escuelas se han visto sometidas a toda clase de caprichos de enseñanza y métodos. Y precisamente cuando están a punto de volver a algún tipo de equilibrio reciben algún nuevo informe de una comisión y algún nuevo cambio de dirección. Lo que necesitan los maestros no es sólo dinero: también debernos dejar de acosarlos, socavando su salud mental con tanto consejo caprichoso.

Desde luego, los clientes no pueden estar todo el tiempo en el cargo sintiéndose satisfechos. Es esencial alguna actividad de formulación de

políticas para conservar apoyo y aprobación. Por su parte, los asesores tienen que sugerir algo para mantener su empleo o progresar; no pueden decir siempre: "dejemos las cosas en paz". A pesar de los incentivos para el cambio, clientes y analistas tienen que ser sensibles a las consecuencias de los consejos caprichosos y cortar de raíz las más disparatadas chifladuras antes de que empiecen.

LA ASESORÍA SIN POLÍTICA

El último pecado es la asesoría apolítica. Con esto quiero decir que la asesoría política no está vinculada o integrada de manera apropiada al consejo sustantivo de las políticas. Los clientes, en particular los que han pasado por una elección, insisten en que se les diga lo correcto y quieren reservarse para sí mismos el juicio político. Los asesores, en especial los técnicos, por su parte, insisten en que hay respuestas correctas, y han sido preparados para creer que la política es irracional, algo fuera de los límites del discurso del experto.' Surge así una peculiar división del trabajo en que tenemos expertos que dan consejos sobre políticas, y diferentes expertos que dan otro consejo político. A veces, se puede integrar al cliente en estas dos fuentes de información, pero la mayoría de las veces éste termina en la más completa confusión.

Un ejemplo ocurrió cuando Carter quiso que sus analistas reformaran el sistema de asistencia, sin prestar atención a las limitaciones políticas. Su idea era que se podía efectuar la reforma sin gastar dinero adicional, y sus analistas trabajaron mucho en eso, con toda conciencia de que no era políticamente viable. La reforma propuesta no llegó a ninguna parte; sólo fue un ejemplo más de la incapacidad de Carter para actuar en la Oficina Oval.

Con frecuencia, gobernantes y clientes se ven rodeados por analistas, que les sugieren políticas que no podrían pasar la prueba de la aprobación legislativa y la implantación ejecutiva. ¿De qué sirve al analista sugerir, por ejemplo, la desregulación del gas natural, si no ha pensado en una manera práctica de hacerlo? Aún peor es el analista que cree que cualquiera puede dar consejo político y ofrecer opiniones prefabricadas, sin investigación o prueba de la sabiduría política prevaleciente.

Es esencial que tanto clientes como analistas mantengan una perspectiva política en la asesoría sobre políticas; de otra manera, podrán des-

aprovecharse oportunidades importantes. Hace pocos años, en Zambia los ciudadanos apalearon al jefe de una aldea porque el número de cocodrilos iba en aumento, y atacaban casi diario a los ciudadanos. Éstos deseaban que el jefe lograra que el gobierno hiciera algo al respecto. Al mismo tiempo, el gobierno de Lusaka consideraba la posibilidad de criar cocodrilos para vender pieles y obtener divisas. El problema para Lusaka era sacar a los cocodrilos de la lista de especies en peligro de extinción y, entonces, establecer granjas de recría; pero en el nivel de la aldea, el problema era librarse de los reptiles o por lo menos controlar el aumento de su población. No sé qué habrá ocurrido, pero aquí había una excelente oportunidad política.

Si el gobierno hubiera podido incorporar la necesidad del control de los cocodrilos en la aldea dentro de sus planes de obtener divisas extranjeras, se habría ganado el apoyo y la lealtad de los ciudadanos locales y contribuido a la estabilidad del sistema político. El ejemplo puede parecer forzado, pero reparemos por un momento en el modo en que nuestras actitudes generales hacia el desempeño del gobierno están condicionadas por la eficiencia -o falta de ella- de la entrega diaria del correo. Los gobernantes no sólo tienen que tener en cuenta los aspectos operativos inmediatos de una política -si la solución cumple con los requisitos del problema específico- sino también la importancia más general de la medida. Y hacerlo exige que la comprensión de la política en un sentido magno se integre a la sustancia de una política específica no sólo de los gobernantes, sino también de sus consejeros.

En los países de Occidente hemos elevado la separación del conocimiento y del poder al nivel de alto principio. Creamos sistemas de servicio civil, ilusiones de gobierno, ficciones de que importantes políticos mal informados dirigen y controlan a expertos neutrales. Decimos que nuestros servidores públicos deben ser apolíticos. Enseñamos a nuestros expertos que la ciencia y la política no deben mezclarse. Hacemos todas estas cosas y luego nos sorprende que los clientes y sus analistas cometan errores de políticas. Tenemos tanto miedo de que el analista usurpe la función del cliente que pasamos por alto el hecho de que éste necesita ayuda para determinar si una política es apropiada para la acción gubernamental, para desarrollar un consenso Y comprender la factibilidad política, y para enfrentar los permanentes problemas de mantenimiento del Estado y de su filosofía pública.

XLV. EXPLORANDO LOS LÍMITES DE LA PRIVATIZACIÓN*

RONALD C. MOE

CUANDO los historiadores de la administración estudien dentro de algunos años el decenio de 1980, probablemente concluyan que la "privatización" fue el concepto que más influencia ejerció durante toda la década. Sus estudios presentarán, sin duda, la administración pública como algo profundamente alterado por varias ideas que, en conjunto, han llegado a llamarse privatización. Es probable que estos mismos historiadores concluyan que la admínistración pública, como campo intelectual y profesión, se hallaba en plena desorganización y decadencia, con relativamente poca capacidad de dirigir su propio destino durante dicho periodo. En resumen, esta no será una lectura agradable para los representantes de la administración pública.

La privatización tiene sus raíces intelectuales en la teoría económica del libre mercado, y sus promotores tienen una cosmovisión que tolera pocas limitaciones. La administración pública, como campo de estudio que no comparte la perspectiva de los economistas del libre mercado, primero no hizo caso y luego se opuso al desafío de la privatización. La resistencia ha solido tomar la forma de tácticas defensivas contra propuestas específicas, en lugar de considerar el desafío de la privatización como oportunidad de crear una posición teórica abarcadora que justificara el carácter distintivo del sector público. En este trabajo nos proponemos mostrar que los administradores públicos han sido actores relativamente secundarios en el continuo drama de la privatización, porque ya no tienen la capacidad de basarse en sus propias raíces teóricas e intelectuales. Y estas olvidadas raíces de la administración pública pueden encontrarse en su tradición del derecho público.

Los administradores públicos saben, o por lo menos creen, que hay límites a la privatización. Pero han sido incapaces de precisarlas y por ello afrontan dificultades para definir lo que es exclusivo del sector público y lo diferencia del sector privado. Explorar los límites de la privatización no debe interpretarse como una hostilidad al concepto y uso de la privatización. Demasiado a menudo, la relación entre los sectores mencionados se considera como un juego de suma cero, donde una mayor prosperidad para un sector debe lograrse a expensas del otro. Sin embargo, la realidad de la moderna nación-Estado es que la prosperidad de ambos sectores está inextricablemente vinculada. Por ende, para comprender el potencial de la privatización será necesario primero comprender sus limitaciones.

EL MOVIMIENTO POR LA PRIVATIZACIÓN

El Movimiento por la Privatización, que en un tiempo sólo fue un grupo de académicos excéntricos, ha llegado a la mayoría de edad. Esta nueva condición es evidente por la seriedad que atribuyen a la privatización hasta sus adversarios. Aunque distintas personas definen la privatización de distintas maneras, el propio movimiento se mantiene unido por la creencia compartida de que el sector público es demasiado grande y que muchas de las funciones que hoy desempeña el gobierno estarían mejor si se asignaran, directa o indirectamente, a unidades del sector privado o si se dejaran al libre juego de las fuerzas del mercado. Se sostiene que el sector privado desempeñaría estas funciones con mayor eficiencia y economía que el sector público.[1]

1 La bibliografía que promueve la privatización es extensa y aumenta a una tasa que parece geométrica. Aunque la teoría económica subyacente en gran parte del actual interés en la privatización puede remontarse a *La riqueza de las naciones*, de Adam Srníth (1776), sólo recientemente se ha "rernpaquetado" la teoría económica del librecambio, y ha sido adaptada al idioma del discurso político contemporáneo. Respecto a los Estados Unidos, hay tres interpretaciones particularmente útiles para comprender los argumentos planteados por los promotores de la privatización: la de Emanuel S. Savas, *Privatizing the Public Sector: Houi to Shrink Gonemment*, Chatham, NU, Chatham House, 1985; Stuart Butler, *Privatizing Federal Spending: A 5trategy to Eliminate the Blldget Deficit*, Nueva York, Universe Books, 1985, y Steve H. Hanke, "Privatization: Theory, Evidence, and Implementation", *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 35, núm. 4, 1985, pp.101-f13.

Hasta aquí, la mayor parte de las críticas a la privatización como concepto se han

En la retórica de ese movimiento está implícita la idea de que los sectores público y privado son semejantes, sujetos al mismo conjunto de incentivos y de desincentivas económicos. Muchas funciones son intercambiables. Algunos promotores de la privatización han llegado a decir que casi todas las actividades del sector público podrían ser transferidas al privado. Por consiguiente, la base para asignar funciones entre ambos sectores debe fundamentarse principalmente en criterios económicos normativos. La pregunta clave es entonces sólo: ¿qué sector desempeña la función en forma más eficiente y económica? Los problemas que pudieran surgir en relación con la condición jurídica o la estructura organizativa son considerados de interés e importancia secundarios.

La ortodoxia prevaleciente puede verse con toda claridad en el nuevo libro de Barry Bozeman, *»n Organization Are Public* [hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica), donde Bozeman argumenta que la" identificación de sectores" no sólo es ya actual e inevitable, sino que es la manera deseable de hacer planes para el futuro. Aun cuando tolerando una modesta distinción entre las organizaciones guberna-

orientado a proteger el papel y las funciones del servicio civil o a refutar las pretensiones o resultados de la privatización en un campo particular de la política. Véanse, por ejemplo, American Federation of State, County, and Municipal Employees, *When Public Services Go Prioate: Not Always Better, Not Always Honest, There May Be a Better May,* Washington, APSCME, 1987, Christopher K Leman, "The Revolution oí the Saints: The Ideology of Privatization and Its Consequencesfor the Public Lands", tomado de *Selling the Federal Foreste,* Adrien E. Gamache (comp.), Seattle, University oí Washington, 1984; Robert Kuttner, "Goíng Private: The Dubious Case for Selling Off the State", *The Neui Republic,* 29 de mayo de 1983, pp. 29-33.

En ocasiones, las premisas fundamentales subyacentes en la privatización han sido analizadas en la bibliografía sobre administración pública. Véanse Ted Kolderie, "The Two Oifferent ConceptsofPrivatization", *PublicAdministration Reoieio,* 46, julio-agosto de 1986, pp. 285-291; Paul Starr, "The Limits oí Privatization", *Proceedings ofthe Academy ofPolitical Science,* 36, núm. 3, 1987, pp. 124-137; Ronald C. Moe, *Prinatizatíon: An Ooeroieuifrom the PerspectiteofPllblicAdministration.* Congressional Research Service Report núm. 86-134, Washington, CRS, junio de 1986.

Algunos "tanques de cerebros" están promoviendo la privatización, por medio de libros, periódicos, ensayos y conferencias. En esta labor sobresale la obra de la Heritage Foundation el CATO Institute, el National Center for Policy Analysis, y los Citizens for a Sound Economy.

En la actualidad (1987), la Asamblea Nacional de Administración Pública está dedicada a un estudio de los nuevos principios y técnicas de administración, necesarios para administrar un estado con alto grado de prestación de servicios por organismos no gubernamentales.

mentales y privadas, la abrumadora realidad contemporánea son las similitudes entre los sectores público y privado de la vida estadunidense. La "publiquez" *[publicness]* de las organizaciones, para emplear el término de Bozeman, debe juzgarse en una matriz en que un objetivo de la política es aportar la mezcla apropiada de sectores para cumplir con la misión de la organización. En realidad, Bozeman afirma que los sectores público y privado son similares en lo esencial y sólo difieren en lo no esencial. Termina lamentando que la teoría de la administración pública equipare las organizaciones públicas con las del gobierno y, por tanto, sea "un enfoque desconcertante y hasta decepcionante, para el mundo de las organizaciones..."[2]

Este trabajo se enfrenta a la idea de que los sectores público y privado sean similares en lo esencial y sólo difieran en lo no esencial. Pues bien, lo opuesto es la verdad, como se dice que ya en 1929 había observado Wallace Sayre.[3] Los sectores en cuestión pueden ser similares en lo no esencial, pero en lo esencial es en lo que difieren, y estas distinciones no se pueden glosar ni tomar a la ligera.

Aunque hay cierta fascinación en la idea de que la actual complejidad y ambigüedad de las cuestiones organizativas es consecuencia inevitable y deseable de la complejidad y ambigüedad de la vida misma, en realidad esta fascinación está mal aplicada. Una línea debe separar lo que es público o gubernamental (aunque otros significados de "público" sean importantes, aquí empleamos estos términos en forma intercambiable) y lo que es privado. La ubicación de la línea puede variar con el tiempo y las circunstancias, pero no deja de ser una línea vital, y su base fundamental debe encontrarse en el derecho público no en teorías económicas ni conductuales.

Los promotores de la privatización han estado en la primera fila de los actuales esfuerzos por mezclar los sectores público y privado, particularmente en el nivel federal. Uno de los más interesantes de estos experimentos de "privatización" fue la creación, en 1985, de la Federal Assets Disposition Association (FADA). Esta corporación fue creada por

2 Barry Bozeman, *AIl OrgalliZlltionsAre Public: Bridging Public and Praxue Organizational Theories,* San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1987, pp. xi-xii.

3 La "ley" atribuida a Wallace Sayre fue notada por Graham T. Allison, "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?" *Proceedings for the Public Management Research Conference,* 19-20 de noviembre de 1979, Washington, U. S. Office of Personnel Management, febrero de 1980, pp. 27-38.

ciudadanos particulares de acuerdo con las leyes del estado de Colorado, con un capital aportado por la Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSUC), agencia federal de los Estados Unidos. Presentaremos en breve un estudio de los primeros años de la FADA para facilitar la investigación de los límites (si los hay) de la privatización y las distinciones (si las hay) entre los sectores público y privado. Sin embargo, antes de ese estudio será necesario cierto análisis histórico y teórico.

LECCIONES DE "MCCULLOCH VS. MARYLAND"

La privatización se ha descrito bien como un fenómeno internacional. En todos los países, desde los desarrollados como Japón, Gran Bretaña y Francia hasta menos desarrollados como Sri Lanka y Turquía, el Estado se está despojando rápidamente de sus empresas comerciales y fomentando el desarrollo de competitivas economías de mercado.![4]

Entre los países del mundo, los Estados Unidos presentan una situación realmente única. Desde el nacimiento de la República, el gobierno se ha apoyado en el sector privado para prestar servicios comerciales y poseer instalaciones. Son bien conocidas las excepciones a esta regla, pero al fin y al cabo excepciones. Por ello, hoy, en comparación con casi todas las demás naciones, desarrolladas o menos desarrolladas, hay pocos candidatos para ser plenamente desposeídos por el gobierno de los Estados Unidos."[5]

En este país, particularmente respecto al gobierno federal, la Constitución, el derecho estatutario y la cultura política, todos tienden a pro-

4 Madsen Pirie, *Disnum t1illg the State: The Theory and Practice 01Priva tization,* Dallas, National Center for Policy Analysis, 1985; "Prívatízatíon: Everybody's Doing It Differently", *The Economist,* 21 de diciembre de 1985, pp. 71-86.

5 Dada la política histórica de asignar funciones comerciales al sector privado, los promotores de la privatización no han logrado sugerir muchas dependencias o programas del gobierno federal que sean candidatos apropiados a la privatización. Después de considerables esfuerzos, el gobierno de Reagan logró incluir en su Presupuesto al Congreso, de 1986, sólo una lista bastante escasa de iniciativas de privatización, U. S. Executíve Office of the President, *B/ldget ojthe United States Gobernment, Fiscal Year 1988,* Washington, U.S. Gobernment Printing Office, 1987, pp. 2-44 a 2-51. Para un análisis de las corporaciones del gobierno federal con funciones de tipo comercial, y muchas sin funcíones comerciales, eonsúltese Ronald C. Moe, *Admillisterillg Pubtic Funciions at the Margin ofGooemment: The Case 01 Federal Gotiemment Ccrporations,* Congressional Research Service Report 83-236, Washington, Congressíonal Research Service, 1983.

mover y reforzar la base separada y distinta para los sectores público, gubernamental y privado. Aunque se favorece la separación, esto no ha sido óbice para la cooperación entre sectores. Sin embargo, esta cooperación rara vez ha incluido empresas de propiedad conjunta en el nivel nacional de gobierno.

A comienzos de la historia de los Estados Unidos, ocurrió una excepción importante a esta generalización: se trató de un ejemplo de propiedad conjunta de una corporación, y la batalla de allí resultante produjo resultados que aún influyen sobre el sistema político estadunidense. La historia del segundo Bank of the United States es un ejemplo de privatización o, más directamente, de cómo no se debe privatizar una función pública.

El segundo Bank of the United States quedó constituido por Ley del Congreso de 1816, por un periodo de 20 años. El estado de Maryland intentó gravar las operaciones de la sucursal del banco en Baltimore y esta decisión fue impugnada en los tribunales. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en el caso de *McCulloch* vs. *Maryland* (1819),[6] intentó definir la situación de la entidad. El fallo cubrió muchos asuntos, pero el caso es célebre por la frase del presidente de la corte, [ohn Marshall, de que "el poder de gravar es el poder de destruir". Esta fue la lección: no es posible que una unidad subordinada grave a un soberano, ya que hacerlo permitiría a otro organismo determinar el destino del soberano.

El caso de *McCulloch,* más por implicación que por comentario directo, trató de mucho más los impuestos estatales del banco. La ley exigía que 20% de las acciones fueran propiedad del gobierno federal, mientras que 80% quedara en manos privadas. El Tribunal consideró que el banco era instrumento de la soberanía o dependencia de los Estados Unidos, pese a que sólo 20% de las acciones estaba en poder del gobierno federal. Por ello, se supuso después que si el gobierno federal poseía alguna parte de un cuerpo corporativo, todo este cuerpo adquiría los atributos del soberano.

Las cuestiones jurídicas del caso McCulloch, importantes como fueron, resultaran secundarias en la historia de los Estados Unidos en comparación con las cuestiones políticas. Andrew Jackson, que reflejaba el carácter igualitario de la cultura política estadunidense, se volvió enemigo implacable del banco y, con el tiempo, logró derrotar a la institu-

6 *McCulloch* vs. *Maryland* 17 U. S. (4 Whet.) 315, 1819.

ción. En general, se reconoció la utilidad económica del banco, aunque algunas de sus prácticas administrativas dieron por resultado dificultades financieras para la institución, que le enajenaron las simpatías de muchos de sus partidarios naturales.

La oposición de [ackson al banco no se basó tanto en una opinión negativa sobre su utilidad como en el hecho de que sus propietarios privados disfrutaban de privilegios especiales, resultantes de la condición jurídica favorecida del banco. [ackson entabló la guerra porque violaba la cultura política estadunidense. Y sus argumentos resultaron a la postre persuasivos para la mayoría de los estadunidenses. Durante el resto del siglo XIX, el gobierno federal no poseyó acciones de ninguna corporación. Cuando deseó que se cumpliera una función pública, la facilitó por medio de una dependencia regular del gobierno, o dando contrato a otro proveedor.

Una lección fue que hay límites, tanto constitucionales como políticos, a la aventura de la privatización.

LA ASIGNACIÓN DE FUNCIONES

Aunque sólo fuera por eso, hay que dar crédito al Movimiento por la Privatización por obligar a los dirigentes políticos y académicos a reexaminar cuestiones que durante largo tiempo se habían considerado resueltas. La asignación de funciones de carácter público es una de esas áreas, en que lo resuelto se ha vuelto, una vez más, no resuelto. Tal como se veía hasta hace poco, la asignación de funciones debía hacerse sobre bases pragmáticas y políticas. Según este punto de vista, en realidad no había mucha diferencia si el gobierno federal poseía y administraba alguna instalación ya que, al adoptar prácticas de negocios comprobadas y ciertas, esa actividad sería administrada igualmente o con mayor eficiencia que si fuese de propiedad y operación privadas. En realidad, la Autoridad del Valle de Tennessee (TVA) fue considerada una "vara de medir" que las compañías de energía privadas tendrían que igualar. Los privatizadores llegaron a desafiar esta cómoda suposición arguyendo que en términos empíricos y económicos, la mayoría de las instalaciones, incluyendo las que generaban energía, podrían ser administradas más económicamente por el sector privado y que, por tanto, debían ser asignadas a él.

Este desafío de los partidarios del libre mercado sacó a la luz la realidad oculta de que los administradores públicos rara vez habían creado normas refinadas o generales para ayudar a los legisladores a decidir dónde convenía asignar una función pública. En realidad, aunque elogiaron el ensayo de Woodrow Wilson, "El estudio de la administración", en realidad nunca trataron de responder a su preocupación central: "El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer adecuada y exitosamente y, segundo, cómo puede hacer estas cosas adecuadas con la mayor eficiencia y al menor costo posibles de dinero o energía"." En las circunstancias actuales, los actores políticos, tanto el ejecutivo como el legislativo, asignan funciones de carácter público en gran parte sin criterio, y con consecuencias costosas para los sectores público y privado.

INGRESO EN LA PENUMBRA

Crear y aplicar normas que deban usarse al asignar funciones a los sectores en cuestión no es fácil. La dificultad de la tarea se pone de manifiesto por la experiencia de la corporación mencionada en la primera sección de este artículo, la Asociación Federal para la Disposición de Activos (FADA). Unas cuantas palabras de introducción serán necesarias para entender esta historia," La Junta Federal de Bancos de Préstamos a la Vivienda es una dependencia del gobierno encabezada por una junta de tres miembros, de tiempo completo. A las órdenes de esta dependencia se encuentran tres entidades: el Sistema Federal de Bancos de Préstamos a la Vivienda, la Corporación Federal de Préstamos Hipotecarios ("Freddie Mac"), y la Corporación Federal de Seguros de Prés-

7 Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly, 2,* junio de 1987, p. 197.

8 La Asociación Federal de Disposición de Activos (FADA), aunque de origen reciente (1985), ya es una entidad sumamente discutida. En 1987 sus actividades fueron investigadas por un comité del Congreso y por la Oficina del Contador General, y siguesiendo atacada por su dependencia "madre" y por parte de aquéllos a quienes supuestamente serviría. Véanse Nina Easton y Robert Luke, "P5L1C, en Turf War with Assett-Disposal Agency: Federal Asset Disposition Association Faces Wall of Resistance. Sources Say", *American Banker,* 6 de abril de 1987, p. 1; Kath1een Day, "FADA Out of Favor with Many Realtors: Congress Asked to Review Policies of Federal Land Broker Ageney Owned by P5L1C", *Washington Post,* 12 de julio de 1987, p. H-1.

tamos y Ahorros (FSUC). Este último organismo es una corporación que es propiedad total del gobierno y actúa de acuerdo con las cláusulas de la Ley de Control de las Corporaciones Gubernamentales. Es una pequeña dependencia sujeta a enorme presión, ya que ha aumentado el número de quiebras entre las asociaciones de ahorros y préstamos que se encuentran en dificultades financieras. La FSUC, como dependencia de los Estados Unidos, constituye un brazo del poder soberano, con todos los privilegios e irununidades inherentes a esta condición.

Dada la gran presión que sufre por las quiebras que se declaran en todo el país, el organismo "madre", la Junta Federal de Bancos de Préstamos a la Vivienda, decidió crear otra entidad que actuara como "agente" de la FSLIC en la disposición real de los activos de las abrumadas compañías de ahorros y préstamos. Citando una sección de la Ley Nacional de Alojamiento, de 1934, tal como fue erimendada.vla FSLIC alentó a un grupo de ciudadanos privados a crear la Asociación Federal para la Disposición en Activos, como empresa privada de ahorros y préstamos, con carácter federal, de acuerdo con las leyes de las corporaciones del estado de Colorado. La empresa recibió un capital de 25 millones de dólares, en que la FSUC poseía 100% de las acciones, y una considerable línea de crédito garantizada por la FSLIC. Los funcionarios y empleados de esta corporación *no* eran considerados funcionarios y empleados del gobierno de los Estados Unidos, lo cual permitía pagarles altos salarios (el presidente de FADA recibe 250 000 dólares anuales más generosas primas) tanto a los funcionarios como a los empleados de la corporación.P

La FADA presta servicios de administración y disposición de activos a la F5LIC, con un personal de profesionales (aproximadamente 200), que se valen de toda una red de subcontratistas para la disposición de los activos. Y estos activos suman miles de millones de dólares.

Una vez completa esta breve descripción, queda en pie la pregunta: ¿qué es la FADA? ¿Dónde está precisamente la ley que la hace posible?'?

9 Secci6n406 de la National Housing Act (12 U. S. C.1729[a]). A menudo se refieren a la FADA llamándola "corporación 406":

10 El salario del principal ejecutivo de la FADA se analiza en U. S. General Accounting Office, Federal Pay: *Execuiite Salaries in Gouernment-Related Banking Organizations,* GAO/GGD-87-68FS, Washington, CAO, abril de 1987.

11 Podría afirmarse que la FADA, subsidiaria de la Asociación Federal de Préstamos y Ahorros y totalmente propiedad de ésta, fue establecida en contravención de cláusulas de la ley de control de corporaciones gubernamentales (31 U. S. C. 9102), la cual establece,

¿Está sometida como dependencia de los Estados Unidos a las leyes que se aplican a esos cuerpos? O bien, como afirma el presidente de la junta de FADA, ¿es una organización privada, establecida de acuerdo con las leyes del estado de Colorado pero con sede en San Francisco, California? Si es esto úl timo, ¿se encuentran sometidas sus operaciones a las disposiciones estatales sobre impuestos y están sus directores sujetos a responsabilidad por sus acciones, del mismo modo que los de otras corporaciones en Colorado? Si la primera categoría es correcta, ¿está la FADA sometida a todas las leyes de administración (por ejemplo, la Ley de Libertad de Información, la autorización legislativa DMB) normalmente aplicables a las dependencias, a menos que hayan quedado específicamente exentas por cláusulas de la ley? ¿Están sujetos los gastos de esta empresa a revisión y rechazo por la Oficina del Contador General de los Estados Unidos? Puesto que la FADA emite reglas y reglamentos, ¿se le aplican las cláusulas de la Ley de Procedimientos Administrativos? Estas cuestiones son de poca importancia. La condición pública de la FADA determinará en lo fundamental sus privilegios e inmunidades, si los hay.

¿Es "privada" la categoría jurídica de la FADA? ¿Puede esta corporación declararse en bancarrota? ¿Están los empleados, oficinas y archivos protegidos por las reglas de anonimidad basadas en la Cuarta Enmienda, aplicable a ciudadanos privados, o bien se consideran "públicos" sus oficinas y archivos y, por tanto, no están protegidos hasta el mismo grado por esa legislación? ¿Están sujetos los funcionarios de la FADA a conflictos federales de leyes de intereses? ¿Determinan las leyes estatales de Colorado el grado de responsabilidad de los directores en su calidad de directivos de la corporación?

La verdad es que la FADA es una "cripto-cuasi-pseudo" entidad, que vive una existencia precaria en la zona de penumbra situada entre los sectores público y privado. Estudiar las funciones que desempeña no nos da una base suficiente para determinar su carácter como corporación. A un economista, la FADA le puede parecer y hasta actuar en su mayor parte como una empresa privada, pero el análísi, Je sus funciones produce más preguntas que respuestas. La confusión causada por su categoría ambigua se resume bien en la siguiente declaración del

en parte: "Una dependencia sólo puede establecer o adquirir una corporación para que actúe como dependencia de acuerdo con una ley de los Estados Unidos que autorice específicamente esa acción".

presidente de la junta de la FADA, Thomas Bomar, en una carta de 1987 al presidente Fernand St Germain, del Comité de la Cámara sobre Asuntos Bancarios, Financieros y Urbanos, cuestionando ciertas cláusulas del proyecto de ley que se consideraba entonces:

> Soy director de la FADA y sirvo con un grupo de altos funcionarios ejecutivos de asociaciones de ahorros y préstamos, después de haber sido uno de los organizadores de la FADA. Por esta razón, así como porque AmeriFirst pagó grandes sumas de dólares en primas a la Corporación Federal de Seguros de Préstamos y Ahorros, tenemos gran interés en su proyecto de ley [...] La [FADA] fue organizada por un grupo de personas privadas a petición del FHLBB, pero todo el dinero invertido en ella son fondos del FSLIC y préstamos de los bancos federales de Préstamos a la Vivienda. *Esto hace que su condición jurídica sea única.* [Cursivas mías.][12]

La condición de la FADA es peculiar sólo en lo referente a los extremos en que se han mezclado los sectores público y privado. En años recientes se han hecho muchos intentos por cerrar la brecha de alguna manera entre las condiciones jurídicas y organizativas de los sectores público y privado. Muchos de esos intentos, si no es que la mayoría, tropiezan con problemas que debilitan la capacidad de la entidad para cumplir con la misión que le fue asignada. Entre los más espectaculares de los recientes fracasos al intentar mezclar los elementos organizativos de ambos sectores se encontró el de la Corporación de Combustibles Sintéticos (Synthetic Fuels Corporation, SFC). Esta empresa, inaugurada con grandes fanfarrias y poca planificación, pronto entró en dificultades por sus altos salarios, hábitos ejecutivos del sector privado e incapacidad para relacionar sus objetivos con la política general de energía del gobierno. Como podía haberse previsto, su vida fue efímera.

La FADA, como propiedad al 100% de una dependencia de los Estados Unidos, tiene grandes dificultades para presentar pruebas convincentes

12 Carta de Thomas Bomar, presidente del consejo directivo de la FADA, a Fernand J. St Germain, presidente del Comité sobre Banca, Finanzas y Asuntos Urbanos. Anexo a la declaración de Roslyn B. Payne, presidente de la FADA, ante el Subcomité sobre Supervisión, Regulación y Seguro de Instituciones Financieras, en H.R. 27,3 de marzo de 1987. Declaración distribuida en las audiencias. Para un análisis de la responsabilidad de los directores de las empresas del gobierno, véase Dianne Hobbs, "Personal Liability of Directors of Federal Government Corporations", *Case Western Reseroe Lmo Review, 30,* 1980, pp. 733-779.

de su argumento de que es "privada". Si recordamos el caso *McCulloch,* donde el tribunal razonó que cuando el gobierno poseía una parte de la entidad todo el organismo se convertía en instrumento del gobierno, resulta difícil no concluir que la FADA sea una dependencia de los Estados Unidos. En un sentido puramente político, parece que intenta ser privada en su dirección e intereses, pero pública en sus derechos y privilegios.

EL SOBERANO DISTINTIVO

Como sugiere el caso de la FADA, tiene cierta solidez el argumento de que en el medio político y cultural estadunidense los sectores público y privado son fundamentalmente diferentes y, al cabo, de distinto carácter. De este modo, la norma para asignar funciones debería tornar en cuenta estas distinciones fundamentales. La característica más importante que separa a los sectores público y privado, sobre todo en el nivel federal, incluye el concepto de soberanía. El gobierno federal posee los derechos y las inmunidades del poder soberano; las organizaciones que funcionan en el sector privado no poseen, o por lo menos no debieran poseer esos derechos e inmunidades.

La polémica por la definición de soberanía ya es vieja y probablemente no se resuelva pronto; en vez de tratar de llegar a una sola definición absoluta, bastará para nuestros propósitos sugerir ciertos atributos inherentes a un soberano.

Por lo general, el primero es que posee el derecho legítimo de valerse de la coerción para imponer su voluntad. El soberano puede coaccionar a organizaciones, grupos y personas para que se atengan a las leyes que él hace. Por ejemplo, puede gravar a ciudadanos y empresas, e imponer castigos a quienes se nieguen a pagar.

Sólo un soberano puede entrar legítimamente en guerra con otro. Desde luego, hay guerras contra soberanos entabladas por personas o grupos privados, pero no se consideran legítimas y se lucha fuera de las normas aceptadas de la guerra.

Los soberanos no pueden equivocarse. Si un soberano quiere ser preeminente sobre todos los demás dentro de una jurisdicción territorial, no podrá verse sometido a limitación o daño, salvo con su autorización. De este modo, los soberanos son inmunes a toda demanda, salvo con su autorización.

Un soberano es indivisible. No puede asignar sus atributos a una parte privada y seguir siendo soberano. De manera similar, un soberano no puede compartir sus poderes con otro organismo que exija soberanía. La Guerra Civil de los Estados Unidos se entabló, en gran medida, por teorías conflictivas de la soberanía, cuando Lincoln defendía el concepto de la soberanía indivisible, y los estados sureños reclamaban un sistema de soberanía dual.

Un soberano puede desconocer deudas, pero no declararse en bancarrota. Una de las pruebas aplicadas para determinar si una organización forma parte o no del gobierno federal es la de ver si sus obligaciones están o no respaldadas por la "plena fe y crédito de la Tesorería". Si están, en general se supone que la organización es de carácter gubernamental. El derecho a declararse en bancarrota, es decir, de librarse de obligaciones financieras por ley, es personal o privado, no inherente al soberano. El debate por la condición jurídica de la Asociación Federal de Hipotecas Nacionales (Federal National Mortgage Association, "Fannie Mae"), corporación privada cuyas acciones se negocian en la Bolsa de Valores de Nueva York, gira en gran medida en torno a la cuestión de si sus billetes se ven respaldados o no por la "plena fe y crédito de la Tesorería".

El soberano tiene derecho a establecer las reglas necesarias para proteger y transferir propiedades, tanto públicas corno privadas. Por ello tiene derecho a expropiar una propiedad privada, "dominio eminente", para promover un propósito público. Los soberanos han de aportar los medios de aplicación de contratos y otras salvaguardias para las transacciones de negocios.

Al soberano pueden otorgársele otros atributos, pero los mencionados son en general los fundamentales. Como la idea de soberanía es en gran parte una abstracción, la verdadera aplicación de la voluntad del soberano se asigna al gobierno. Éste hace las leyes que permiten convertir en realidad la voluntad del soberano.

En todo análisis serio de una propuesta de asignar el desempeño de una función al sector público o al privado, la primera pregunta debe ser: ¿implica necesariamente el cumplimiento de esta función el uso de poderes debidamente reservados al soberano? O bien, esa función de carácter en gran parte privado, ¿no requiere ninguno de los poderes de coacción del soberano? Ciertamente, esta pregunta causó la revolución de 1986 de la Asociación de la Barra Estadunidense que consistió en que

la "privatización" de las responsabilidades de desempeño en cárceles y prisiones lino procedía [...] hasta que no hubieran desarrollado y resuelto satisfactoriamente las complejas cuestiones constitucionales, estatutarias y contractuales".13 Cuestiones relacionadas con los relativos "costos económicos" de prestar un servicio determinado parecen secundarias, o por lo menos derivadas de la resolución de cuestiones jurídicas de más peso.

FACTORES ADICIONALES QUE SE DEBEN CONSIDERAR AL ASIGNAR FUNCIONES

Suponiendo por el momento que el desempeño de una función no implica el uso de poderes soberanos, ¿hay factores o variables adicionales que puedan razonablemente llevar a los legisladores a asignar una función al sector público? En caso afirmativo, ¿qué son, y deben estas variables prevalecer sobre los factores económicos o ser juzgadas a la par de ellos?

Respecto al nivel nacional, el gobierno federal puede decidir que un artículo en particular sea producido o que un servicio sea prestado por el gobierno mismo, por razones de seguridad nacional. Por ejemplo, la Agencia Central de Inteligencia probablemente no decida contratar servicios criptográficos. De manera similar, las embajadas de los Estados Unidos podrán rechazar a contratistas locales menos costosos en favor de personal estadunidense, por razones de seguridad y de contabilidad. Las audiencias de Irán-Nicaragua, celebradas en el centésimo Congreso

13 Ningún elemento del programa de privatización ha causado más debates y controversias que los esfuerzos por privatizar las prisiones y correccionales. La profesión jurídica, como quedó demostrado por la resolución de 1986 de la Asociación de la Barra Estadunidense, *United States Law Week*, 18 de febrero de 1986, p. 2416, se opone en gran parte a privatizar las prisiones y correccionales, por motivos constitucionales y estatutarios.

La premisa subyacente en casi todas las críticas jurídicas a la privatización de las correccionales es que existe una diferencia fundamental entre la "acción estatal" y la "acción privada", y esta diferencia se encuentra en el derecho, y no en funciones económicas. "La Quinta y la Decimocuarta Enmiendas, que prohíben al gobierno negar derechos constitucionales federales y que garantizan el debido proceso de ley, se aplican a los actos de los gobiernos estatales y federal, y no a los actos de partes o entidades privadas". Ira Robbins, "Privatization of Corrections: Defining the Issues", *Federal Bar Neuis and loumal*, 33, mayo-junio de 1986, p. 196. Véanse *ShelletJ* vs. *Kraemer* 334 U. S. 1, 13 (1948); *CioilRights Cases*, 109 U. S. 3, 11 (1883).

pusieron de relieve los problemas relacionados con la delegación de delicadas cuestiones de seguridad nacional a partes privadas. La privatización tiene límites claros cuando intervienen factores de seguridad nacional.

Otra limitación práctica a la privatización puede ser una preocupación por la seguridad pública. Por ejemplo, en el centésimo Congreso se introdujo una iniciativa de ley para impedir que el Departamento de Defensa contratara a una empresa comercial privada para guardar y ser responsable de disponer de las armas químicas. En apoyo de este proyecto de ley, su patrocinador declaró: "Me atrevo a decir que Arkansas y que todos los estadunidenses dormirán mejor, sabiendo que es una fuerza de seguridad del gobierno, bien entrenada, quien guarda las armas químicas y no alguien que las ganó en subasta pública"." No se trata de saber si esas preocupaciones están bien fundadas; nuestra idea es simplemente indicar que los legisladores se sintieron obligados a pensar en factores de seguridad pública en el proceso de asignación.

En una democracia constitucional, un importante factor social es la idea de que los funcionarios públicos deben ser responsables de sus acciones ante funcionarios elegidos y, por medio de estos funcionarios, ante el público. Cuando una función pública se asigna a una entidad privada, por lo general mediante un contrato, se produce un debilitamiento inevitable de las líneas de responsabilidad política. Mientras que una dependencia gubernamental es directamente responsable ante funcionarios elegidos, una entidad privada bajo contrato tiene sólo una relación indirecta y tenue con esos funcionarios. Lo que ocurre, en diversas formas, es que surge un "gobierno de un tercero". Al describir este fenómeno, Lester Salamon propone la idea de que el gobierno federal está perdiendo rápidamente parte de su capacidad de toma de decisiones, al cederla a empresas privadas, tanto de fines lucrativos como no lucrativos.

> Lo que interviene aquí [...] no es simplemente la contratación de funciones bien definidas ni la compra de bienes y servicios a proveedores externos. El rasgo característico de muchos de estos nuevos o recién extendidos instrumentos de acción es que exigen compartir una función gubernamental mucho más vasta, el ejerciciode la discrecionalidad del gasto de fondos federa-

14 Declaración del senador David Pryor, en apoyo de S. 736. *Congressional Record*, edición diaria, 10 de abril de 1987, p. 55197.

> les, y el uso de la autoridad federal. De este modo colocan continuamente a funcionarios federales en la incómoda posición de ser responsables de programas que en realidad no controlan [...] En lugar de una relación jerárquica entre el gobierno federal y sus agentes, lo que existe en la práctica, por tanto, es una relación de negociación mucho más compleja en que la dependencia federal con frecuencia saca la peor parte.P

El gobierno de terceros no sólo es peligroso para el orden político, afirman sus críticos, sino que también corroe la supervisión y el personal de la administración. Prueba de los riesgos que hay en la administración de programas de gobierno por terceros nos la ofrece la complicada red de toma de decisiones entre la NASA y la Morton Thiokoi Company después del desastre del *Challenger.*

La asignación de funciones debe tomar en consideración la necesidad de que el gobierno atraiga y conserve funcionarios y empleados con suficientes conocimientos y preparación para contratar, supervisar y utilizar debidamente productos de alta tecnología del sector privado. El gobierno, para no ser "capturado" por los contratistas, debe tener un grupo capaz de técnicos y administradores. Gran parte de la continua controversia por las prácticas de procuración del Departamento de Defensa incluye la cuestión de saber si la misión del Departamento se ha deformado hasta tal punto que juzga que su papel consiste más en mantener económicamente sanos a sus contratistas del sector privado, que en alcanzar objetivos de la política nacional establecidos por el Congreso.

Tal vez el más poderoso de los factores que han limitado la difusión de la privatización en el medio estadunidense sea el espectro de la corrupción. Según la historia, el gobierno federal se ha visto relativamente libre de las formas más escandalosas de corrupción financiera, aun cuando sí haya habido ejemplos suficientes para indicar que tiene potencial para causar daño. Sin embargo, en los niveles estatales y locales, sobre todo en el último, la historia es muy variada: algunas ciudades pasaron por largos periodos de un "gobierno de la maquinaria" corrompido. Y al ser expuesta la corrupción, ello suele resultar en "movimientos de reforma"; y la reforma, la mayor parte de las veces, ha significado asignación de servicios a unidades que eran directamente responsables

15 Lester Salamon, "RethinkíngPublíc Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action", *Pub/k Policy,* 29, 1981, p. 260.

ante funcionarios públicos, es decir, a la vez prestados y producidos por dependencias y empleados del gobierno.

Un alto porcentaje de los casos de corrupción ocurridos en los dos siglos de historia administrativa de los Estados Unidos ha incluido contratos a proveedores privados para que prestaran un servicio público. Esto resulta comprensible, ya que esos contratos en general incluyen sumas considerables, acompañadas por una gran discrecionalidad de parte de los funcionarios contratantes. A menudo, lo que está en juego para las partes privadas es muy importante, y éstas pueden estar dispuestas a llegar hasta el límite de la ley. Por ello, es notable el potencial para la corrupción durante la etapa de contratación del proceso de prestación.

Los ejemplos de muchos servicios federalizados (por ejemplo, las prisiones) sugieren que el paso del desempeño de una función del sector privado al pleno sector público (la primera prisión federal se inauguró apenasen el decenio de 1890), ha ido precedido con frecuencia por la denuncia de alguna pauta de corrupción.

El efecto acumulativo de estos factores limitantes sobre la asignación de funciones de carácter público es grande, aunque difícil de precisar en casos dados. Está claro que un factor puede servir para limitar una propuesta de privatización en ciertas circunstancias y, sin embargo, no ejercer ninguna influencia en otras. Sin embargo, lo importante es reconocer que, en última instancia, existen actividades de carácter puramente público y gubernamental que no pueden asignarse a partes delegadas o privadas. La naturaleza de esas actividades podrá discutirse de cuando en cuando, pero sin duda existe distinción entre los sectores público y privado. La discusión actual, reconózcase o no, está motivada en gran parte por la ubicación"correcta" de la linea que divide los sectores público y privado.

DE REGRESO Á LO BÁSICO

La actual existencia de la FADA en la penumbra y de otros instrumentos de estructura similar presenta un desafío no sólo a los administradores y juristas públicos, sino también a los partidarios de una mayor privatización. Si el Movimiento por la Privatización continúa alentando la creación demás entidades que combinen elementos de los sectores pú-

blico y privado podrá encontrar, para su consternación, que la arena crucial para las principales decisiones políticas y de manejo administrativo pasará (algunos dirán que ya ha pasado) de la arena política a la judicial. De este modo, la incapacidad de ese movimiento para enfrentarse a la necesidad de integrar su teoría económica con las teorías complementarias del derecho público y, por extensión, de la administración pública, parece ser el talón de Aquiles de la privatización.

Los partidarios del Movimiento por la Privatización valoran su papel como la defensa de una causa, y por ello no ven necesidad de reparar en las posibles limitaciones de sus argumentos. Dejan a sus adversarios la tarea de encontrar limitaciones a la privatización. Sin embargo, esta idea es miope y entraña riesgos. Mientras las premisas de la privatización no se extiendan más allá de los confines relativamente estrechos del paradigma de las opciones públicas y del mercado libre, y no sean desafiadas o modificadas por cuestiones importantes de derecho público, sus partidarios reconocen muy pocos límites a la eficacia de la privatización. Pero el mundo real no se limita a las premisas económicas.

El mayor problema a que se enfrenta la economía política estadunidense al entrar en el siglo XXI es la cuestión "macro" de la inversión funcional y la administración de las organizaciones. Hay que reconocer las características distintivas de los sectores público y privado como requisito necesario si se quieren crear criterios para asignar funciones entre sectores. Si existiera un conjunto de normas de trabajo que la rama ejecutiva y el Congreso pudieran emplear, es sumamente improbable que se hubiera creado un híbrido como la FADA. Los principales beneficiarios de la situación de la FADA probablemente sean los abogados que tendrán que sortear toda clase de ambigüedades en los tribunales, cuando lleguen los litigios que sin duda surgirán.

El Movimiento por la Privatización en el mundo merece mucho crédito por haber alterado las cuestiones básicas que se discuten cada vez en mayor número de países. Es innegable la fuerza de los conceptos del libre mercado, hasta en los países comunistas. En la actualidad no hay razón evidente para creer que la difusión de la privatización vaya a parar, o que probablemente vuelva una racha de nacionalizaciones.

A pesar de este triunfo político e intelectual, ha llegado el momento de pasar a un nivel más elevado. No basta ser simplemente "antigubernamental". Lo que ahora se necesita es una teoría (o por lo menos un conjunto de normas) que nos ayude a asignar las funciones al sector

apropiado. Lo mejor que pudo ocurrir al sector privado fue contar con un sector público de primera clase, apropiadamente limitado en tamaño y funciones, pero plenamente capaz de aportar la infraestructura jurídica, económica y de bienes públicos que permitiera al sector privado desarrollar todo su potencial. Sin duda, este nuevo desafío será digno del mismo espíritu y dedicación que produjo la primera etapa de la nueva época del libre mercado en la política mundial.

QUINTA PARTE

LOS AÑOS NOVENTA: **LA TRANSICIÓN AL PRÓXIMO SIGLO**

Desde luego, es demasiado pronto para determinar lo que representará los temas y escritos clásicos en la bibliografía sobre administración pública durante los años noventa. En realidad, aún queda por determinar si los noventa serán considerados una extensión final de los setenta y los ochenta o posiblemente un periodo de cambio fundamental, que conduzca al próximo siglo.

Los años noventa bien pueden ser iguales a la evaluación de un periodo similar descrito por los historiadores. Este lapso (los noventa)

> se puede caracterizar como el más trascendente en un tiempo de paz en la historia del país, y como el más interesante desde un punto de vista político, sea en la guerra o en la paz [...] Fue una época llena de sorpresas, la última y más grande de las cuales fue el súbito ascenso, hasta ser asunto de abrumadora importancia e interés, de una cuestión que había perturbado la paz de los políticos estadunidenses durante 20 años pero que antes se había venido aplazando y evitando, y nunca se le había hecho frente con valor.[1]

Esta no es una referencia a la campaña presidencial de 1996, ni a las desconcertantes cuestiones de conseguir un presupuesto federal equilibrado o de reducir los programas de prestaciones o lograr reformas a la atención de la salud o la beneficencia. La cita anterior se refiere al decenio de 1890 en los Estados Unidos, y a los debates sobre el libre comercio y los aranceles y la cuestión de la acuñación de la plata. Acaso sea ésta una ilustración oportuna del peligro de exagerar la importancia de las cuestiones políticas y económicas del momento.

A medio decenio de 1990 hemos presenciado una serie notable de hechos políticos y económicos. En lo internacional no sólo ha pasado la Guerra Fría, sino que la Unión Soviética se ha desintegrado, y ha sido remplazada por repúblicas hoy independientes. Ha caído el Muro de Berlín. Alemania está reunida (aunque ésta es, por derecho, la última realización de los años ochenta). También los Estados de la Europa del Este son hoy repúblicas independientes que aplican una economía de libre mercado, aunque sea caótica. Durante el gobierno de Bush, los

1 La cita se ha atribuido a Edward Stanwood, en *A History 01 the Presidencij,* vol. 1, Washington, D. C., Union Publishers, 1896, p. 519.

Estados Unidos participaron en una importante guerra contra Irak para liberar a Kuwait, y enviaron tropas a Panamá y Somalia. El gobierno de Clinton también ha tenido acción militar, enviando tropas a pacificar Haití y ahora Bosnia.

En lo político, también parecía inconcebible que el presidente George Bush, después de la victoria de los aliados en la Guerra del Golfo, pudiera perder la reelección, en 1992, a manos de un gobernador sureño poco conocido, el candidato demócrata Bill Clinton. Pero ya que hablamos de improbabilidad, ¿quién habría pensado que dos años después los demócratas, que controlaban la presidencia y la legislación, pudieran perder ambas cámaras del Congreso ante los republicanos? Pero el cambio político también se manifestó por debajo del nivel nacional. En los escenarios estatal y local, el Partido Republicano invirtió, en esencia, una pauta de subordinación, ya vieja de varios decenios, y resurgió durante los noventa para adueñarse de la mayoría de las gubernaturas y legislaturas de los grandes estados. En lo político, 1996 aparece como un hito importante al determinar la agenda política y, en mayor grado, las percepciones del papel del gobierno que dominarán el pensamiento público.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A LA SOMBRA DEL DÉFICIT

La administración pública, en este breve arranque de medio decenio, se ha mostrado sumamente activa. Así como un siglo antes los aranceles y la libre acuñación de la plata, hoy la deuda federal y el creciente déficit federal desencadenaron una racha de actividades para controlar el gasto federal. Empezó en 1990 con la Ley de Aplicación del Presupuesto que acordaron el presidente Bush y el Congreso demócrata. Este acto fundió algunos aumentos fiscales y cortes al gasto para lograr una reducción de 500 mil millones de dólares del déficit. Lo malo fue que la economía se encontraba en una recesión tan enorme que el presupuesto continuó sangrando tinta roja. La Ley de Aplicación del Presupuesto también enmendó las cláusulas del tristemente célebre presupuesto Gramm-Rudman-Holtings de finales de los años ochenta, y creó cierto número de requerimientos procesales como "Paygo" (abreviatura de *pay as you go*, "pague mientras avanza"), que significaba que todo nuevo gasto aprobado por el Congreso y el presidente, como ayuda en caso de desas-

tre o extensión de las prestaciones al desempleo, una vez aprobado el presupuesto tendría que compensarse por nuevas fuentes de ingreso u otras reducciones del gasto. En 1990 se aprobó otra importante legislación presupuestaria para incluir la Ley de Reforma del Crédito, la cual hacía más severos los requerimientos para obtener préstamos federales y garantías de préstamo (esto último en gran parte como respuestaalos enormes rescates federales, quiebras de industrias de ahorros y préstamos, durante los no regulados ochenta), y la Ley de Jefes Financieros, que añadió nuevas responsabilidades financieras y administrativas a las agencias federales, llegando incluso a crear un puesto de jefe de las oficinas financieras para supervisar las prácticas financieras de cada dependencia.

Pero el déficit era el punto central. Para cuando el recién elegido presidente Clinton, en cuya campaña se comprometió a reducir los impuestos a la clase media, presentó su primer presupuesto, el déficit era superior a 5% del PIB. Clinton canceló sus planes de reducir el impuesto y elaboró junto con un Congreso demócrata otro plan de reducción de 500 mil millones del déficit, plan llamado OBRA (Omnibus Budget Reconciliation Act). Este plan incluía importantes reducciones al gasto de la defensa (dividendos de la paz) y aumentos al impuesto para los grupos de altos ingresos; desde luego, no hubo ninguna reducción de impuestos para la clase media. El plan presupuestario de Clinton fue aprobado por el Congreso por uno de los márgenes más apretados de la historia: un voto en la Cámara y el voto del vicepresidente en el Senado, para romper el empate. Después de ello se redujo el déficit, pero en gran parte porque la economía salió de una recesión y los altos niveles de crecimiento regresaron el déficit a niveles más normales (de menos de 4%) del producto interno bruto de la nación.

El tercer acto de la saga presupuestaria de los noventa llegó con el Congreso republicano y con un presidente demócrata batallando por un plan de siete años que pretendía llegar a un presupuesto equilibrado en el año 2002. Los planes republicanos exigen grandes cambios de política en el gasto de derechos y regulaciones, una importante reducción del impuesto y aumentos en el gasto de la defensa. Los planes de los demócratas, al menos los defendidos por el presidente Clinton, exigen recortes muy reducidos al gasto en prestaciones, con grandes garantías federales al *Medicare* y *Medicaid* [atención médica], pequeñas reducciones al impuesto, sobre todo para las familias, y un gasto nivelado para la de-

fensa. Aunque sean modestas las diferencias en dólares reales, entre los 900 billones de dólares y 1 200 millones de reducción del déficit a lo largo de siete años, no son triviales las dimensiones políticas.

El resultado de todo esto es una guerra presupuestaria en que la principal víctima fue la aprobación del presupuesto del año fiscal de 1996. El año fiscal de 1996 bien podrá recordarse como el año presupue&-tario más difícil de la historia federal. El gobierno federal estuvo en recesión durante una semana a fines de octubre de 1995, y luego más de un tercio del gobierno federal estuvo parado por segunda vez casi durante un mes, a principios de diciembre de 1995. Aunque ambos bandos desean influencia política para mostrar al público estadunidense que su concepto del presupuesto federal es el más apropiado, las dependencias del gobierno quedan corno rehenes, los empleados salen con licencia (las dos veces con paga, pero sin ninguna certidumbre de que se les pagará) y los costos, en cuestión de retraso de trabajo y de pagos a los contratistas, se fueron a las nubes. En realidad, resultaría interesante revisar este periodo terriblemente contencioso de la historia presupuestaria al término de la década para ver las opiniones que prevalecieron y los efectos que tuvo esta lucha sobre el presupuesto público.

Resulta irónico que, en materia de reforma de la administración del presupuesto público, el hecho más significativo bien pudo ser el único acontecimiento que recibió el verdadero beneplácito de los dos partidos, a saber, la aprobación de la Ley de Resultados del Desempeño del Gobierno (GPRA) en 1993. Durante varios años, los senadores William Roth (republicano de Delaware) y John Glenn (demócrata de Ohio) habían estado pidiendo una reforma para que las dependencias justificaran sus solicitudes de gastos. La mayoría enfocaron sus actividades y cargas de trabajo: mayores rendimientos exigían más fondos. Roth y Glenn, con el activo apoyo de la comunidad de la administración pública, impusieron la GPRA, que fue vista como la primera gran reforma de los sistemas presupuestarios desde las PPBS de los años sesenta. La GPRA, la versión federal, o el PRB (Performance Results Budgeting), corno se la llama en varios estados, sí exige un nuevo nivel de sistemas al pensamiento en los programas gubernamentales; es decir, ¿qué resultados produce, y son apropiados a las metas políticas y los planes estratégicos del gobierno? Mucho se ha escrito acerca de la GPRA, y mucho se sabrá conforme los administradores públicos y los evaluadores de política combinen sus

esfuerzos para determinar los resultados mensurables en los programas del gobierno. Aunque hasta hoy gran parte de la bibliografía se ha centrado en cómo operar la GPRA, la Oficina Congresional del Presupuesto (CBO) encargó un importante estudio que estudia cómo pueden emplearse los datos de los resultados y cómo deberán influir sobre la reasignación de los recursos presupuestarios. Philip Joyce, por entonces en la CBO y uno de los principales investigadores del estudio, preparó un artículo al respecto para la revista *Publíc Budgeting and Finance,* el cual reproducimos aquí, en el que muestra todas las dimensiones de este importante desarrollo del presupuesto.

POR QUÉ FUNCIONA LA POLÍTICA DEL GOBIERNO Y POR QUÉ NO FUNCIONA

Sería erróneo interpretar las disputas por el presupuesto durante los años noventa como simplemente una lucha por el control de los recursos o por ver quién recibe qué, o por preocupaciones por despilfarro, fraude y papeleo. Durante los noventa era claro tanto para los políticos como para el público que los programas gubernamentales a menudo eran ineficaces y que los fondos públicos estaban siendo mal utilizados porque la política pública no tenía bases sólidas. Esto fue evidente ante todo en los programas de servicios sociales en gran escala en que los gobiernos federal, estatales y locales gastaban cada vez más fondos públicos. En realidad, desde una perspectiva política, tal vez el dato presupuestario más importante del último cuarto de siglo surgió en 1990, cuando el gasto federal en seguridad social sobrepasó a la defensa como la categoría máxima.

Desde luego, en las elecciones nacional y estatal siempre'se elevaba la bandera del "fracaso del gobierno" cuando los que estaban fuera del poder desafiaban a quienes lo ejercían, respecto de consecuencias involuntarias y de depender de la asistencia social. Durante los años noventa esto llegó a su clímax. Muchos gobiernos estatales y locales participaron en nuevos experimentos políticos para reasignar los fondos de la educación pública o las finanzas de los transportes y la infraestructura. La delincuencia y la cárceles, el bienestar y el apoyo a los niños, la capacitación laboral, la regulación y protección ambientales se convirtieron en cuestiones importantes de política en diferentes estados. En el ámbito

federal, el gobierno de Clinton ha abordado y hasta hoy no ha logrado establecer una reforma fundamental de atención a la salud.

Una reforma política fundamental ha ido acompañada por una plétora de bibliografía y trabajo de investigación, efectuados bajo el manto del análisis de la política pública. Al llegar los años noventa, este análisis surgió como campo de estudio autónomo que a menudo rivalizaba y hasta eclipsaba a la administración pública. El análisis de política fundía economía, ciencias políticas, finanzas públicas, teoría de sistemas y otras ciencias sociales en un gran esfuerzo por crear una perspectiva interdisciplinaria sobre la política pública ideal, cómo debía forjar y modificar los programas gubernamentales y cómo debía evaluar sus efectos y resultados. Dentro del mundo académico, el análisis de política hizo que, cada vez más, las escuelas ofrecieran un diploma en política pública además del tradicional diploma de maestro en administración pública. Incluso varias grandes escuelas de administración pública se denominan ahora escuelas de política pública. Después de 35 años de desarrollo como disciplina, hoy varias importantes revistas se dedican a su estudio *(Poliey Studies Review, Policy 5tudies [ournai, The Journal of Policy Analysis and Management,* para nombrar sólo unas cuantas) y se pronuncian grandes conferencias para discutir cuestiones de metodologías y avances en este campo. Necesitaríamos todo un libro para captar la riqueza de este terreno. Para nuestros propósitos, en esta sección se reproduce un soberbio artículo de Ira Sharkansky, politólogo que ha escrito extensamente sobre administración pública y estudios de política. El artículo de Sharkansky no sólo cubre limpiamente el último cuarto de siglo, sino que su consejo es muy oportuno para los reformadores del bienestar o la atención a la salud que viven en Washington, D. C, o para la reforma educativa y la reforma de capacitación laboral en las ciudades yayuntamientos..

LA EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO ORGANIZATIVO: LA PERSPECfIVA FEMINISTA

Las cuestiones del presupuesto y las iniciativas de reforma de la política nacional tal vez hayan dominado los titulares de los periódicos durante los años noventa, pero dentro de la administración pública surgieron debates en torno de otros temas fundamentales. Para empezar, hubo un considerable debate acerca de las organizaciones. El pensamiento orga-

nizativo siempre ha sido uno de los lemas principales de la administración pública; en realidad, de la administración de empresas; pero en este último decenio del siglo, nuevas corrientes de pensamiento influyeron profundamente en las perspectivas de la administración pública en materia de cultura y desempeño organizativos.

La crítica cultural representó más que simples pensamientos sobre el comportamiento de las personas y cómo se apegan a reglas y procedimientos. Es algo mucho más básico, porque pone en duda la manera en que las organizaciones consideran las diferencias entre las personas. Aquí, la diferencia en cuestión concierne al género o, más explícitamente, al reconocimiento de que cada género actúa de manera diferente en las organizaciones. Las ideas de examinar la teoría organizativa desde la perspectiva de los géneros y aplicarla a la administración, la toma de decisiones, la comunicación y la interacción de la conducta se reconocen hoy como la perspectiva feminista.

Algunos podrían argumentar que gran parte de esta nueva perspectiva ha sido impulsada por la realidad de la demografía. Efectivamente, las mujeres han hecho sentir su presencia en las organizaciones públicas. Al llegar 1990, las mujeres constituían casi 60% del total de la fuerza de trabajo del sector público (aunque sólo se habían logrado ganancias mínimas en el pago [comparativamente] y en la representación empresarial [techo de cristal]). Dentro de la administración pública como campo de estudio, las mujeres constituyen hoy la mayoría del "aula", obtienen grados de maestría en doble cantidad que los hombres y doctorados en igual cantidad (aunque la tasa en realidad es superior si se exceptúan los estudiantes doctorales internacionales de la población que buscan un título, pues este grupo es casi exclusivamente masculino). Por último, tal vez el indicador económico más significativo de la presencia de las mujeres en la fuerza laboral surgió durante la recesión de 1990-1992, cuando por primera vez hombres y mujeres estadunidenses perdieron sus empleos casi en la misma proporción. Por fin se ha hecho permanente la presencia de las mujeres en la fuerza laboral.

Sin embargo, en el aspecto filosófico, la perspectiva feminista sobre las organizaciones y la administración pública representa mucho más que una. simple cuestión de participación en la fuerza laboral. Analistas feministas de las organizaciones, como Joan Acker,[2] han sostenido que

[2] Joan Acker, "Gendering Organízatíonal Theory", en *Gendering Orgallizatiollal Analysis,* A J. Mills y P. Tancred (comps.), Newbury Park¡ Sage, 1992.

el control prolongado de las organizaciones por los varones ha generado perspectivas casi exclusivamente masculinas de la teoría de la organización. En otras palabras, la visión de las organizaciones dominadas por los hombres pasa a través de gafas masculinas. loan Acker sostiene que al menos cuatro conjuntos de procesos sexuales perpetúan esta realidad masculina de las organizaciones: 1) las divisiones por géneros que producen las pautas genéricas de empleos; 2) la creación de símbolos o imágenes organizativas masculinas; 3) algunas interacciones caracterizadas por dominio y subordinación, y 4) "La labor mental interna de los individuos cuando construyen conscientemente su comprensión de la estructura genérica de trabajo y oportunidad en la organización y las demandas de conductas y actitudes apropiadas a cada generor .'

Ni siquiera las actividades ordinarias de las organizaciones son neutrales en cada género. Perpetúan la "subestructura genérica dentro de la propia organización y dentro de la sociedad en general", así como en la teoría organizativa. Pero esas diferencias son aún más pronunciadas en los niveles empresariales. Conforme las mujeres empiezan a ascender por la escala de la organización, dejan su huella: modificarán gradualmente la cultura. Muchas investigaciones ya han mostrado que las mujeres tienden a tener distintos estilos administrativos que los hombres. Por ejemplo, [udy B. Rosener ha mostrado que las mujeres son más cooperativas y que comparten el liderazgo; suelen emplear menos el tradicional estilo militarista y autoritario de "mando y control", tan frecuente entre los hombres.! Las más beneficiadas por las políticas de contratación mediante acción afirmativa de las tres últimas décadas han sido las mujeres. Se ha plantado la semilla. Conforme las culturas organizativas reciban cada vez más el impacto de los estilos administrativos femeninos empezarán a cambiar, y de hecho ya están cambiando gradualmente su enfoque hacia algo, si no femenino, al menos no tan masculino. En cambio, la otra hipótesis consiste en que, en vez de que las organizaciones sean más accesibles a la cultura administrativa femenina, las administradoras -sometidas a las mismas presiones para lograr una mayor producción, como lo han estado tradicionalmente los hombres- se volverán más parecidas a los hombres, adoptarán actitudes

3 *Ibid.*

4 Judy B. Rosener, *America's Competitioe Secret: Utilizillg Women* As *a Managemellt Strategy,* Nueva York, Oxford University Press, 1995.

más masculinas, porque esa es la manera de avanzar en el medio competitivo de la vida en la organización.

La perspectiva feminista sobre las organizaciones y la administración afectará profundamente la administración pública. Camilla Stivers, tal vez la principal teórica feminista sobre la administración pública, ha dicho lo siguiente: "Mientras sigamos viendo la empresa de la administración como neutral en cuestión de género, las mujeres continuarán enfrentándose a la actual opción de 'si es cara yo gano; si es cruz tú pierdes' que consiste en adoptar una identidad administrativa masculina o en aceptar la marginación en la jerarquía burocrática"." Por eso los jefes de las organizaciones de hoy tienen tres opciones: 1) no hacer nada y aguardar que el problema se resuelva solo, con el paso del tiempo; 2) intervenir para crear conscientemente organizaciones más hospitalarias al modo de ser femenino, o 3) esperar que las empresarias se contenten con llegar a parecerse más a los hombres.

Estas opciones no se excluyen mutuamente. El tiempo transcurre de modo inexorable. De manera constante se logran considerables progresos. A la postre, la mejor esperanza será que las mujeres no se conviertan necesariamente en los luchadores que los hombres han sido de forma tradicional, sino que evolucione un acomodo mutuo. Sólo una "cosa es segura. Como lo escribió Abigail Adams en la célebre carta del 31 de marzo de 1776, dirigida a su marido JoOO, que había asistido al Congreso Continental en Filadelfia: "Anhelo oír que has declarado una independencia. Y en el nuevo código de leyes que supongo te será necesario crear deseo que recuerdes a las damas, y que seas más generoso y favorable para con ellas que tus antepasados [...] Si no se prestan particular cuidado y atención a las damas, estamos resueltas a fomentar una rebelión". La Guerra de Independencia terminó con el Tratado de París de 1783. La Guerra de Secesión terminó en 1865. Pero la "rebelión" de la señora Adams aún continúa pujante. Esta edición de los *Clásicos* incluye uno de los primeros artículos de la profesora Stivers sobre la perspectiva feminista, publicado en 1990.

5 Camilla Stivers, *Gender Imnges in Publu: Administmtion: LegitimnCl) and the Public Administrative Stnte*, Newbury Park, Sage, 1993.

¿ADÓNDE VAN LAS ORGANIZACIONES? ¿A LA REFORMA BUROCRÁTICA O A LA CONTINUA MEJORA DE LA CALIDAD?

La perspectiva feminista sobre las organizaciones no fue la única crítica de las organizaciones modernas que surgió con gran fuerza. Al llegar 1990 era ya bastante claro que las nuevas opiniones de la administración estaban ejerciendo una presión considerable sobre la forma en que se debían manejar las organizaciones, cómo había que supervisar a los trabajadores y cómo se debía tratar a los usuarios de los programas de gobierno. Una de las críticas más devastadoras surgió de una serie de experimentos planeados para pensar de manera radicalmente nueva el desempeño del gobierno en Minnesota. En 1992, Michael Barzelay con la colaboración de Babak Armajani, publicó un libro sobre los innovadores experimentos efectuados en Minnesota para transformar los programas públicos subrayando el servicio al cliente, mayor capacitación de los empleados, competencia selectiva y desregulación administrativa. Esta "nueva visión de la administración en el gobierno", corno se subtituló el libro, sostenía que el gobierno no tenía que ser burocrático, limitado por reglas, obsesionado por el control e inflexible. Aquí se reproducen algunos fragmentos para mostrar el empuje de este desafío frontal al tradicional pensamiento weberiano acerca de las organizaciones y de cómo deben funcionar.

Si la crítica de Barzelay-Armajani fue un llamado a una reforma externa radical, el movimiento por la calidad de la administración fue otra fuente de presión en favor de una gran reforma interna. De hecho, mucho de 10 que Minnesota estaba haciendo a finales de los años ochenta era ACT, o Administración de Calidad Total. Barzelay toca sólo de paso la administración de calidad, y en una nota de pie de página observa que la bibliografía especializada sobre ACT aún está por aparecer, y que la ACT sufrió una gran desventaja porque se orientó a las manufacturas, no a los servicios. En realidad, ya se ha remediado el problema de la bibliografía sobre la calidad, pero este vacío fue ocupado básicamente por practicantes. Durante el decenio pasado, la *Public Productivity and Management Review* analizó y evaluó el cambio organizativo desde la perspectiva del desempeño de las organizaciones y el mejoramiento de la calidad.

Dada la seminal importancia de esta publicación al dar a la adminis-

tración pública una plétora de estudios y revisiones teóricas y cualitativas sobre el mejoramiento de las organizaciones, cómo introducen, adaptan y sostienen continuas mejoras incrementales por medio de la calidad, aquí reproducirnos partes de la evaluación de Marc Holzer, director de esa revista, sobre la administración de la calidad y su efecto en el pensamiento acerca de la administración pública. A mediados de los años noventa ya era claro que la ACT había sido absorbida corno parte del enfoque de la administración pública básica. La mayoría de los administradores consideran hoy sus rasgos fundamentales, mediciones del proceso estadístico, retroalimentación con el cliente, participación de los empleados en la calidad y cooperación con el proveedor como "administración de sentido común". En cuanto a dar el salto de las manufacturas a los servicios, no hubo ningún obstáculo. En realidad, muchos sostienen que la administración de calidad conviene aún más al sector de los servicios que al manufacturero. La calidad se ha convertido en una parte esencial de los fundamentos de la administración pública.

¿ADÓNDE VA EL GOBIERNO? EL DESAFÍO DE LA REINVENCIÓN

Los desafíos del desempeño fiscal y organizativo a los que se enfrentó la administración pública sólo fueron síntomas de un conjunto de preocupaciones mucho más complejo acerca del gobierno mismo. La confianza del público continuó reduciéndose y fue claro que el recién elegido presidente Clinton se proponía hacer que la reforma del gobierno fuese fundamental en su administración. En los noventa días que siguieron a su toma de posesión, anunció que el vicepresidente encabezaría una gran iniciativa de "reinventar el gobierno" con el título de Revisión del Desempeño Nacional (RDN). Desde luego, no son nuevas las iniciativas de reforma administrativa en el gobierno. En realidad, dependiendo del historiador o experto en administración, han habido no menos de diez importantes iniciativas de reforma del gobierno federal tan sólo en este siglo, empezando por la Comisión Taft de 1910, la cual presentó los primeros modelos de un presupuesto ejecutivo federal para la Revisión de Desempeño Nacional, la cual hablaba de reinvención o revolución. En este volumen incluimos fragmentos de dos estudios anteriores (de Brownlow y de Hoover).

Cuando se leen los preámbulos, las declaraciones iniciales de jefes políticos o expertos que proponían una nueva reforma -sea 1810, 1937, 1949, 1972, 1982 o 1993-, todos parecen compartir una cosa: suponen que el gobierno, ejemplificado por el gobierno federal estadunidense, es poco funcional, está fragmentado, mal organizado y no es capaz de lograr un desempeño aceptable para el público. En la terminología corriente, podríamos decir que el gobierno había recibido un "desafío organizativo". Pero para tener una idea de la persistencia de este desafío comparemos algunas declaraciones clave del Informe Sobre Revisión del Desempeño Nacional, del presidente Clinton (parte de las cuales reproducimos aquí) con aquellas afirmaciones:

> ¿Qué debe decirse del actual gobierno de los Estados Unidos? Hablando en los términos más generales [...] En el gobierno estadunidense de la actualidad encontramos que la eficiencia del jefe del Ejecutivo se ve limitada y restringida [...] Que el trabajo de la rama ejecutiva está mal organizado; que las agencias empresariales son débiles y anticuadas, que el servicio público no incluye un porcentaje de hombres y mujeres de capacidad sobresaliente ni carácter, y que son inadecuados los sistemas fiscales y de auditoría.

O bien,

> El problema del gobierno no es, en términos generales, el personal del gobierno [...] No, la mayor causa de su ineficiencia no es cuestión de personal ni de dinero. Es principalmente cuestión de maquinaria [...] En este momento de nuestra historia, la mayoría de los estadunidenses ha concluido que el gobierno no está desempeñándose bien. Promete mucho, pero no cumple. A mi juicio, el gran peligro es que la desilusión momentánea del gobierno se convierta en una falta de fe más profunda y duradera.

¿Qué declaración corresponde a qué periodo histórico? La primera es del preámbulo del informe de la Comisión Brownlow (véase la Segunda Parte). La segunda es del preámbulo del Consejo Ash del presidente Nixon en 1972. A menudo hay poca diferencia en la motivación para una reforma ejecutiva.

LA REINVENCIÓN DE LA RDN

El 7 de septiembre de 1993 el gobierno de Clinton publicó su informe sobre la modificación radical de las operaciones y prácticas administrativas del gobierno federal para traer al gobierno al siglo XX. El propio estudio fue la culminación de una revisión exhaustiva, que duró seis meses, y de una evaluación de una fuerza de trabajo especial que encabezó el vicepresidente, Al Gore. El título, *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Belier and Costs Less"* ["Del papeleo a los resultados: Cómo crear un gobierno que funcione mejor y cueste menos"] habla directamente de las metas de la reforma. Además del informe, del que aparece un extracto aquí, hubo casi tres docenas de subinformes emitidos en los 12 meses siguientes.

Dado lo general de la Revisión' de Desempeño Nacional, será útil echar una breve ojeada al "proceso" de la reforma y a los "principios" de los reformadores. Gran parte de la filosofía que guió la Revisión de Desempeño Nacional y que, de hecho, generó el propio término *"reinvención"* procedían de *Reinventing Government*, libro del columnista David Osborne y del asesor y ex administrador urbano Ted Caebler.? (Desde luego, Osborne sería asesor del equipo del proyecto de la RDN.) En la contraportada de este *best-seller* de 1992 aparecía un comentario elogioso del entonces gobernador de Arkansas, Bill Clinton: "Aquellos de nosotros que deseamos revitalizar el gobierno durante los años noventa tendremos que reinventarlo. Y este libro nos da la pauta".

Reinventing Government decretaba la bancarrota de la burocracia y anunciaba que el espíritu empresarial era la solución para transformar al gobierno. Valiéndose principalmente de ejemplos de prácticas yexperimentos innovadores en gobiernos estatales y locales, pedía una serie de modificaciones radicales del sector público. Según esta obra, el sector público debía restructurarse vigorosamente a sí mismo con "una nueva forma de gobierno".

La raíz misma de la prescripción de Osborne y de Gaebler era el

6 *From Red Tape to Resulte: Creating a Gouernment That Works Better and Costs Less,* Report of the *National Performance Renieui,* Washington, D. e, u. S. Government Printing Office, septiembre de 1993.

7 David Osborne y Too Gaebler, *Reintenting Gouemment,* Reading, Mass., Addison Wesley Publishers, 1992

espíritu empresarial. Los autores explicaron que la idea original del empresario era más que correr, en sus negocios, los riesgos normalmente relacionados con el sector privado. El gobierno empresarial seguía un modelo más vasto que "utiliza los recursos en nuevas formas para maximizar la productividad y la eficiencia"." Osborne resumió la importancia de esta filosofía en el testimonio que presentó ante el Senado de los Estados Unidos una semana después de haber lanzado la Revisión de Desempeño Nacional:

> Debemos restructurar los incentivos básicos que impulsan a los administradores públicos, los empleados públicos y los funcionarios elegidos. Nuestras burocracias federales se vuelven tan grandes y tan lentas no porque quienes trabajan para ellas lo deseen así, sino porque los incentivos básicos que mueven esas burocracias literalmente exigen que así se haga. Por ejemplo, la mayor parte de los programas públicos son monopolios; los clientes no pueden ir a ninguna otra parte en busca de mejor trato. Casi todos reciben fondos de acuerdo con sus insumas -cuántos niños son aprobados, cuántas familias son lo bastante pobres- y no de acuerdo con sus resultados. En su mayor parte se les considera importantes no porque logren grandes resultados sino porque gastan enormes sumas de dinero. Sus administradores cobran prestigio y mayor sueldo no porque hayan demostrado un desempeño notable sino porque han formado una mayor burocracia.
>
> Con semejantes incentivos incrustados en todos nuestros principales sistemas de control -nuestros sistemas presupuestario, de personal y de recompensas-, ¿es de sorprender que obtengamos una conducta burocrática en lugar de una empresarialj?

Desde luego, la Revisión de Desempeño Nacional no fue una copia de la pauta ofrecida en *Reinventíng Government.* Pero la influencia de *Reínventíng Government* es inconfundible desde el primer capítulo. "Cómo crear organizaciones empresariales", se presenta como "la solución" al enorme énfasis en desregularizar los sistemas de control de la administración federal (es decir, presupuesto, personal, procuración, servicios de apoyo e informativos, etc.). Al pedir una revolución en el gobierno, la Revisión de Desempeño Nacional estaba ofreciendo su propio conjunto de principios rectores, llamados

8 *[bid.*

9 Fragmentos tomados de un testimonio presentado ante el Comité de Asuntos Gubernamentales del Senado, 11 de marzo de 1993, por David Osborne.

* Reducir el gasto innecesario y eliminar el papeleo.
* Servir al público como si se tratara de clientes.
* Dar capacidad a los empleados por medio de una desregulación administrativa.
* Ayudar a las comunidades suprimiendo mandatos y dando flexibilidad.
* Fomentar la excelencia con incentivos y medidas de servicio al cliente.'?

A la Revisión de Desempeño Nacional se le ha llamado proceso de "reforma interna" principalmente porque incluyó un numeroso grupo de empleados federales que constituyó el grueso de la fuerza de trabajo. Esto muestra un agudo contraste con el último gran esfuerzo de reforma ejecutiva, el del presidente Reagan, en 1982: la Comisión Grace, encabezada por un ejecutivo de negocios, ajeno al gobierno, J. Peter Grace. La Revisión de Desempeño Nacional fue un esfuerzo interno del gobierno federal que comenzó siendo presidido por el vicepresidente, con aproximadamente 200 empleados federales, que o bien fueron encargados o bien recibieron asignaciones de medio tiempo al equipo del proyecto. Incluso el director del proyecto era alguien "de dentro", un ex secretario de la defensa, Robert Stone. En su condición de experto consultor, David Osborne fue el principal asesor, y se le unieron varios ejecutivos de gobiernos estatales, especialmente de Texas y de Ohio, quienes habían trabajado ya en revisiones similares de desempeño de todo el gobierno.

Oficialmente se lanzó la Revisión de Desempeño Nacional el 3 de marzo de 1993, con un anuncio presidencial. Un mes más tarde, el 15 de abril, el equipo empezó a trabajar de manera oficial. Los miembros de su equipo procedían de toda una gama de lugares. En su mayor parte eran administradores de alto o de mediano nivel de dependencias federales. También había numerosos internos de la administración presidencial. La Oficina de Administración y Presupuesto envió a ciertos analistas de presupuesto corno apoyo. Aunque había algunos "voluntarios", la mayoría fueron nombrados por sus dependencias para servir al "equipo de reinvención".

En cuanto al enfoque laboral, la Revisión de Desempeño Nacional eligió una estructura con 11 grupos de trabajo de diversos niveles, de-

10 Fragmentos intitulados "A Revolution in Government", *National Performance Review*, 2 de septiembre de 1993, White House Briefing Materials, inédito.

nominados "equipos de reinvención de sistemas", y 22 grupos de trabajo de instituciones específicas, denominadas "equipos de rediseño". Los equipos de reinvención de sistemas incluían a grupos de trabajo que enfocaban los sistemas de presupuesto, personal, procuración e información gubernamental, y a grupos que examinaban aspectos empresariales genéricos, corno estructuras organizativas, diseños de programas, sistemas reguladores y administración del impacto ambiental. El informe final incluye numerosas recomendaciones de cada uno de estos equipos junto con otras categorías de administración más genéricas.

Obviamente, del lado de la revisión de la agencia de la RDN, 22 equipos específicos no pudieron abarcar las más de 100 unidades organizativas federales que existen dentro de la rama ejecutiva; la Revisión de Desempeño Nacional comisionó a 14 equipos de rediseño para las dependencias de gabinete y a siete para las más grandes e importantes (NASA, EPA, N5F, NRC, AJD, FEMA, 5BA). Un último equipo se encargaría de cubrir las siguientes agencias, más pequeñas. Las tres agencias de "control empresarial", la Oficina de Administración y Presupuesto, la Oficina de Administración de Personal y la Administración de Servicios Generales, recibieron la asesoría de tres de los equipos de reinvención de sistemas en diversas categorías. Por último, en términos de proceso, la Revisión de Desempeño Nacional presupuso que perdurarían los equipos de rediseño. De hecho, se pretendía que evolucionaran en "equipos de reinvención" de departamentos, que impulsarían continuas mejoras e innovaciones.

Después de publicado el informe y para mostrar que la RDN sólo era el primer paso de un continuo proceso de mejoramiento, el presidente emitió una serie de órdenes ejecutivas y de memorandos presidenciales que detallaban los pasos que se seguirían en el proceso de reforma. El memorándum presidencial "Cómo hacer aerodinámica la burocracia" se publicó el 11 de septiembre de 1993, y en él se detallaban los requerimientos necesarios para reducir en 12% la fuerza de trabajo federal.'! Según el espíritu del primer principio -cómo arreglárselas con menos-, la RDN pedía un ahorro presupuestario de 108 mil millones de dólares en cinco años, empezando por una reducción de 252 000 trabajadores de la fuerza de trabajo federal.

11 Presidente, Memorándum, "Streamlining the Bureaucracy", *Federal Register* 58, 16 de septiembre de 1993, p. 48583.

A esto siguieron otras dos órdenes ejecutivas el14 de septiembre, una de las cuales requería una reducción de 50% de las regulaciones administrativas internas'? y la otra explicaba los enfoques necesarios para crear una estrategia de servicio al cliente.P Esta última contenía especificaciones para establecer normas de servicio al cliente y esfuerzos de realimentación al servicio del cliente. El1 de octubre se emitió el memorándum presidencial "Cómo implementar la reforma empresarial en la reforma ejecutiva", el cual creaba un puesto de jefe de operación en cada departamento importante, quien sería directamente responsable de "reformar las prácticas administrativas de la agencia incorporando los principios de la Revisión de Desempeño Nacional a la administración cotidiana'U" También establecía el Consejo Administrativo del Presidente, que consistía en los principales funcionarios operativos tomados de las 14 dependencias de gabinete (para incluir la EPA) y en representantes centrales seleccionados de las agencias administrativas.

Un último paso importante incluyó las relaciones laborales. La Orden Ejecutiva 12871, también emitida el 1 de octubre de 1993, creaba un consejo de asociación nacional que unió la administración federal con las uniones públicas al aplicar las reformas de la Revisión de Desempeño Nacional.P Tal vez este último paso sea el que tenga efectos de mayor consecuencia al impulsar al gobierno de Clinton hacia una reforma administrativa.

Queda por ver el efecto de la Revisión de Desempeño Nacional en la manera en que el público "perciba" el desempeño del gobierno federal y en la capacidad del servicio público para mejorar su desempeño en el sector público. El gobierno de Clinton comenzó con el importante problema de no poder convencer al Congreso de efectuar cierto número de estas reformas en todo el sistema, como procuración, presupuestación y reformas del servicio civil. El Congreso, entonces demócrata, no estaba muy entusiasmado con las prescripeiones de la RDN como no fuese para aceptar la reducción de 272 empleos federales y utilizar esos ahorros en

12 Presidente, Orden Ejecutiva, *Federal Register* 58, 14 de septiembre de 1993, p. 48255.

13 Presidente, Orden Ejecutiva, *Federal Register* 58, 14 de septiembre de 1993, pp. 48257-48258.

14 Presidente, Memorándum, "Implementing Management Reform in the Executive Reform", *Federal Regíster* 58, 7 de octubre de 1993, p. 52383.

15 Presidente, Orden Ejecutiva 12871, *Federal Register* 58, 6 de octubre de 1993, p.52201.

el pago del apoyo federal a más policías en las calles y un nuevo programa de reducción de la criminalidad.w A la postre, el Congreso aprobó un primer paso de la reforma de la procuración y una forma modificada de reforma presupuestaria. Pero se rechazaron las cláusulas principales para la reforma empresarial presupuestaria. Desde luego, con la elección de un Congreso republicano, la RDN tuvo que pasar de la ofensiva a la defensiva. Los planes republicanos de reforma, llamados a veces de "desinvención", exigían cambios mucho más drásticos. La privatización, la terminación de departamentos enteros de gabinete, el bloqueo de posesiones y la devolución fueron los nuevos desafíos emitidos por el 1040. Congreso. La RDN respondió acelerando su revisión de programas en un ejercicio intitulado "REGO n", en que anunciaba considerables ahorros y recortes en varias instituciones. Se intensificaron los esfuerzos en las iniciativas al servicio de clientes, incluyendo nuevos pasos para asignar servicios del gobierno contra el sector privado.

Así, bajo fuego político cruzado, la RDN continuó en busca de su ambiciosísima agenda de reforma. Resulta interesante que, dentro de la administración pública, la RDN, o reinvención, fuese atacada por ambos lados. Por un lado, los "tradicionalistas" la rechazaban, pues consideraban que sus principios no embonaban en los valores de la administración pública.'? o diagnosticaban el problema erróneamente.l" o bien no enfocaban correctamente la política de las políticas públicas y la administración pública.'? Por otra parte estaban los radicales, para quienes la RDN no llegaba lo bastante lejos y no había remodelado dramáticamente los procesos y estructuras nucleares del gobierno.t? Para complicar este

16 El número original de puestos federales que se suprimirían como objetivo de la RDN era ligeramente superior a los 250 mil, pero en los debates de otoño por la ley sobre la delincuencia el Congreso aumentó ese número a más de 272 mil, Y "bloqueó" los ahorros proyectados de este recorte a una compensación necesaria para dar fondos a la ley contra la delincuencia, que entre otras cosas prometía ayuda federal para poner 100 mil nuevos policías en las calles.

17 James Carroll, "The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review", *Pub. Adm. Rev.*, mayo-junio de 1995, pp. 302-312.

18 Ronald Moe, "The Rhetoric Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", *Pub. Adm. Rev.*, marzo-abril de 1994, pp. 111-122.

19 Charles Godsell, "Did NPR Reinvent Government Reform?", *The Public Manager*, otoño de 1993, pp. 7-11.

20 Véase, por ejemplo, A. C. Hyde, "The Realities of Reinvention: Right Enough to Be Dangerously Wrong!", *Occasional Papers*, The Brookings Institution, Washington, D. e, septiembre de 1993.

debate se publicaron cartas del "gurú" de la administración, Peter Drucker, para quien la reinvención era miope.P y hasta el creador de la idea, David Osborne, explicó por qué la RDN se había descarrilado en el camino de la reinvención.P

En medio del debate enconado, a menudo faccioso y siempre confuso por los méritos de la RDN como reforma del gobierno, sólo hubo una evaluación equilibrada, a la que se prestó gran atención. Donald Kettl, de la Universidad de Wisconsin, trabajando para el Centro de Administración Pública de la Institución Brookings, efectuó una profunda e imparcial evaluación de las intenciones y los desafíos de la RDN. Sobresale en este debate como un faro en una costa rocosa. Publicamos aquí extensos fragmentos para resumir el debate por la reforma ejecutiva.

¿QUÉ DECIR DE LA REFORMA DEL PERSONAL Y DEL SERVICIO CIVIL?

Tal vez la única área de la administración pública que no ha sido tan afectada por el debate por la reinvención ha sido la administración del personal público. De manera bastante extraña, esto se debe en parte a que todos aceptan la premisa de que debe haber una gran reforma del servicio civil. En el ámbito federal, hubo una gran comisión, encabezada por el ex presidente de la Reserva Federal Paul Volcker, denominada Comisión Nacional sobre el Servicio Público. La mayor presión por la reforma federal procedió de una brecha muy considerable entre los salarios de los sectores federal y privado. El gobierno de Bush aceptó el argumento de la Comisión Volcker y bajo la muy capaz presidencia de la directora de la Oficina de Administración y Presupuesto, Constance Neumann, aprobó una importante legislación de reforma salarial que creó reformas compensatorias para cerrar la brecha y acabar con las disparidades salariales y del costo de la vida que se debían a la situación geográfica. Por desgracia sólo se resolvieron las cuestiones salariales, pues hubo poco interés político en buscar reformas más fundamentales. La reforma del servicio civil recibió un nuevo empuje cuando la Corni-

21 Peter F. Drucker, "Really Reinventing Government", *The Atlantic Monthly*, febrero de 1995, pp. 49-60.

22 David Osbórne, "Resurrecting Government: Can This Presídent Be Saved?", *The Washington Post Magazine*, 8 de enero de 1995, pp. 13-28.

sión Winter publicó su informe en que examinaba las cuestiones de personal en los niveles estatales y locales.P

Sin embargo, sigue sin aparecer una reforma fundamental del personal. Patricia Ingraham, quien fue miembro de la Comisión Volcker, ha escrito extensamente acerca de la reforma del servicio civil y de su política. En un capítulo de un libro reciente, *The Foundation ofMerit,* ofrece un magnífico resumen de las cuestiones y los intereses que participan en la reforma del personal y en lo que ésta significa para el concepto de servicio público.

LA VERDADERA REVOLUCIÓN: ¿UNA DEVOLUCIÓN?

Por último, aún no es posible calificar los años noventa como una década seminal de transición a menos que se evalúen también las relaciones intergubernamentales. Estas relaciones son los procesos fiscales y administrativos por los cuales las unidades altas del gobierno comparten ingresos y otros recursos con unidades inferiores, generalmente acompañadas por condiciones especiales que se deben satisfacer para recibir la ayuda. Durante los años setenta y ochenta, Deil S. Wright (1930-), de la Universidad de Carolina del Norte, en Chapel Hill, ha sido una de las voces más escuchadas en el análisis de las tendencias intergubernamentales. Su texto *Understanding lntergovernmental Relations,* que ha ejercido gran influencia, es, en esencia, la obra básica en este campo.s- No sólo evalúa la eficiencia del sistema intergubernamental desde una perspectiva política y económica, sino que también examina el potencial de" devolución" que ocupa gran parte del actual debate político. Aquí "devolución" significa transferir a los estados la responsabilidad de efectuar muchos programas sociales y reguladores que antes recibían finanzas y órdenes federales, junto con concesiones específicas en "bloque" de ayuda federal. Reproducimos aquí algunos fragmentos de la última edición de la obra de Wright.

La devolución bien puede llevar las relaciones intergubernamentales en una dirección muy diferente. En el análisis histórico de Wright, los

[23] La Comisión Winter es analizada y comentada en Frank Thompson (comp.), *Revitalizing State and Local Public Sen/ice,* San Francisco, [osey-Bass, 1993.

[24] Dei! S. Wright, *Understanding lntergotemmentel Relations,* 3a. ed., Pacific Grove, CA., Brooks-Cole, 1988. [Hay edición en español del Fondo de Cultura Económica.]

años ochenta le parecieron un periodo "calculador" de las relaciones intergubernamentales, que en realidad empezó en 1975. *"Calculador"* se refiere a la fase en que las relaciones intergubernamentales se basan en una estrategia destinada a enfrentar limitaciones fiscales severas, pérdida de la confianza pública y apoyo federal reducido. Al avanzar los años ochenta, Wright encontró una fase "contractiva" impulsada por reducciones de los niveles del apoyo federal pero en cambio aumentos de mandatos federales. Nuevas tensiones, causadas por decisiones de los tribunales, han colocado la política gubernamental local y estatal y las acciones de sus programas bajo intenso escrutinio y presión financiera. En los años noventa, sobre todo como resultado de las victorias de los republicanos en el Congreso en 1994, Wright ve una nueva fase: la "*collage* coercitiva". Dependiendo de los resultados finales de las guerras por la reforma presupuestaria y política de esta década, Wright predice la posibilidad muy auténtica de una relación enteramente nueva entre los gobiernos federal, estatales y locales, que se caracterizará por marcados contrastes y poca coherencia.

UNA NOTA FINAL

Es grande el riesgo de precedir resultados en tiempos de tanta incertidumbre. En lo político, lo económico, lo social y lo administrativo parece que el gobierno estadunidense se encuentra en un encrucijada. Sin duda parecen probables grandes cambios en esta década de reinvención, pero, si va a haber una última palabra en esta edición de los *Clásicos de la administración pública,* dejemos que sea la de David Rosenbloom, distinguido especialista y director de la *Public Administration Review,* quien nos recuerda en un artículo anterior los temas de la reforma: "En su afán por promover escenarios del interés público, los reformadores administrativos estadunidenses a veces parecen tratar de rehacer el sistema político para que atienda las necesidades de una mejor administración, y no a desarrollar una mejor administración para servir a los propósitos del sistema político [...] Ésta es una vieja lección: si queremos un mejor gobierno, más nos vale hablar de política".[25]

[25] David Rosenbloom, "Have an Adnúnistrative Rx? Don't Forget the Politics", *Pub. Ad. Rev.*, noviembre-diciembre de 1993, p. 507.

CRONOLOGÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBUCA: 1990-1996

1990 La Ley de Aplicación Presupuestaria enmendó la Ley Gramm-Rudman-Hollings para exigir que se equilibrara el nuevo gasto con nuevos impuestos o con reducciones al gasto.

La Ley de Reforma del Crédito (como respuesta al escándalo de los préstamos) hace más severos los requerimientos para préstamos federales y garantías.

La Ley de los Jefes Financieros exige que las dependencias federales creen un cargo de jefe de las finanzas para supervisar las finanzas de la dependencia.

1991 Se disuelve la Unión Soviética. Termina la Guerra Fría.

La Ley de Derechos Civiles de 1991 anula una serie de decisiones del Tribunal Supremo (en particular el fallo de 1989 de *Wards Cave* vs. *Antonio)* que dificultaban a los empleados demandar a los patronos por discriminación laboral.

1992 Bill Clinton es elegido presidente.

David Osborne y Ted Gaebler publican *Reinnenting Government.*

1993 La Ley de Resultados de Desempeño en el Gobierno exige que las agencias justifiquen sus solicitudes de presupuesto con los resultados que pretenden lograr.

E! Tribunal Supremo en *Harris* vs. *Forklift Systems* determina que una persona que se queje de acoso sexual no necesita haber sufrido un "colapso nervioso" ni demostrar que la conducta ofensiva causó un "daño psicológico".

El gobierno de Clinton anuncia que se emprenderá una Revisión del Desempeño Nacional para "reinventar el gobierno". El resultado es el *Gore Report.*

La Ley de Reducción General del Presupuesto reduce el gasto de la defensa y aumenta los impuestos a los ciudadanos de altos ingresos.

1994 Los republicanos controlan ambas cámaras del Congreso por primera vez en 40 años.

1995 El estado de California desmantela muchos de sus programas de acción afirmativa.

Más de una tercera parte del gobierno federal cesa sus actividades durante dos periodos de varias semanas (el segundo se extien-

de hasta 1996) porque el Congreso y el presidente no se ponen de acuerdo en el presupuesto para el año fiscal de 1996:

Al ratificar el apoyo de su gobierno a la acción afirmativa, el presidente Bill Clinton dice que la 11acción afirmativa no deberá seguir para siempre".

1996 El gobierno de Clinton anunció que estaba suspendiendo todos los programas federales que reservaban algunos contratos exclusivamente a compañías propiedades de minorías o de mujeres.

El Congreso aprueba el veto de puntos aislados para el presidente (a partir de 1997).

XLVI. HACIA UNA PERSPECTIVA FEMINISTA EN LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

CAMILLA STIVERS

HASTA hoy, no existe publicada virtualmente ninguna obra teóricaescrita desde una perspectiva feminista sobre la administración pública. Espero dejar claro en este ensayo lo que yo entiendo por "perspectiva feminista", ofrecer desde esta base algunas preguntas que se me han ocurrido y empezar a esbozar algunas ideas iniciales de un enfoque feminista a la teoría de la administración pública.

Para empezar, habrá que revisar ciertos antecedentes de la naturaleza del pensamiento feminista para aclarar lo que entiendo por perspectiva feminista. Luego sugiero cuatro áreas actuales de la teoría de la administración pública' en que podría darse un uso productivo al pensamiento feminista: la cuestión del conocimiento administrativo; el modelo del servidor público ideal; la naturaleza de la discrecionalidad administrativa, y las dimensiones del Estado administrativo. Cada una de estas cuestiones podría -y espero que algún día así sea- servir como punto de partida para un trato feminista en profundidad. Mi propósito al tocar los cuatro en un solo ensayo es indicar que hay muchas aplicaciones posibles de la teoría feminista a la administración pública (sin duda, muchas más de las que ofrezco aquí), y tratar de estimular el diálogo sobre este tema general.

* *Women and Politice* 10, núm. 4, 1990.

1 Desde luego, por" teoría" quiero decir algo mucho más cercano a la filosofía política que aquello a lo que se llega vinculando empíricamente hipótesis ya probadas. Considero la administración pública como una forma de autoridad. En esa calidad, sus preguntas más interesantes están esencialmente cargadas de valores y por tanto hay que enfrentarse a ellas por medio de argumentos razonados y no por medio de pruebas.

LA TEORÍA FEMINISTA

Casi todos los teóricos feministas, si no todos, convienen en que la teoría feminista, sea lo que fuere, critica la realidad existente. Las feministas consideran la exclusión histórica de las mujeres de ciertos ámbitos (como el de la política) y el confinamiento a otros (como el hogar) como, si no siempre deliberadas por parte de los hombres, ciertamente como no "naturales". Las feministas argumentan que tales disposiciones hacen que las mujeres más probablemente que los hombres se encuentren con enormes perspectivas y formulen preguntas implícitas acerca de los términos y las características de nuestra existencia común. Las feministas en general concuerdan en que ser feminista significa plantear estas ideas, hasta hoy ignoradas o desdeñadas. Comprensiblemente, éstas suelen ser experimentadas por quienes no cuestionan la realidad existente, a la manera en que usualmente se hace: como críticas de la vida de costumbre.

Bajo la rúbrica general de criticismo cae toda una veintena de diferentes perspectivas, que van desde las ideas liberal-incrementales hasta las absolutamente radicales hacia el enfoque y la gama apropiados de la crítica y la extensión de los remedios considerados necesarios. En el curso de un diálogo que se ha perpetuado entre la comunidad feminista, desde hace unos veinte años han surgido dos tipos de perspectivas muy generales. Una, típica pero no exclusivamente asociada a las feministas liberales, enfoca la dicotomía histórica de los papeles sexuales tratando de borrarla en varios grados. Esta perspectiva trata las diferencias percibidas en la conducta de los hombres y de las mujeres como si fuesen, en gran parte, un efecto indirecto de los papeles sociales sexuales y argumenta que, al abrir a las mujeres las disposiciones existentes, tales diferencias, o al menos nuestra sensación de que son importantes, en gran parte desaparecerán. Los valores existentes, como aquellos en que se basa la política liberal, son aceptados en su mayoría. Los derechos individuales, la justicia procesal, etc., forman la base de la crítica (atrapando al sistema en sus propias redes, por decirlo así), en lugar de ser objeto de ella. La acción afirmativa de la Enmienda de la Igualdad de Derechos y otras medidas políticas comparables son producto de la crítica que hace la perspectiva liberal feminista.

La segunda perspectiva, que hasta cierto punto ha surgido corno

reacción a la primera, adopta la posición de que *sí importan* las diferencias percibidas entre hombres y mujeres, sean naturales o no. Las normas y los sistemas sociales existentes no parecen "humanos", sino productos de las experiencias y valores masculinos. Según esta opinión, las experiencias y valores de las mujeres no sólo son diferentes, sino que son válidos por su propio derecho y se deben entroncar de una manera u otra en las disposiciones exis tentes, consideradas de forma innecesaria unilaterales. Valores supuestamente "femeninos", como la alimentación, la conexión y la intuición, deberán celebrarse y hasta idealizarse, en lugar de desdeñados en aras de la equidad. La obra de teóricas como Nancy Chodorow (1978), Carol Gilligan (1982) y Mary O'Brien (1981) reflejan en general este punto de vista. Algunas feministas, como Mary Daly (1978), llegan a ver estos valores como la base de un cambio completo de paradigmas.

Recientemente ha hecho su aparición una tercera perspectiva feminista. También surge como respuesta al pensamiento anterior pero intenta trascender las tensiones causadas por las dos primeras. Sugiere que aunque la celebración de las experiencias femeninas ofrece un importante apoyo a valores y capacidades desdeñados, pasa por encima de auténticas diferencias entre las mujeres producto de influencias de raza, clase, historia y cultura. Estas teóricas preguntan, por ejemplo, si las experiencias de las negras pobres y las blancas de clase media alta no serán significativamente distintas, en lugar de básicamente similares. Además, las feministas que tienen esta mentalidad señalan el hecho de que muchos, si no casi todos, los valores y las conductas femeninas se han desarrollado y continúan utilizándose para apoyar y justificar un contexto de predominio del varón. De ser así, afirman, no sería prudente suponer que los "valores femeninos", si existen, son lo que podrían ser si la historia y la cultura se hubiesen desarrollado de otra manera. Dadas las insuficiencias de esta perspectiva de "celebración", la pregunta pasa a ser si hay un sentido de diferencia que no incluya la idealización ni la anulación de las variadas experiencias femeninas, que aún son consideradas como fuente de cuestiones y problemas importantes mas desdeñados, pero que no ofrecen una manera fácil de llegar a "un modo mejor". La dirección que toman estos argumentos es que, al proponer una visión o norma "diferente", el objetivo no debe ser *remplazar* un marco por otro, sino *cuestionar los términos mismos que constituyen la diferencia entre ellas*, y, por tanto, "escribir lo que no se puede escribir"

(Mary Jacobus, "The Difference of View", citado en Heilbrun, 1988, p. 41). El punto de vista que hizo esto posible todavía está surgiendo, pero sin duda requiere un proceso de evolución y no de descubrimiento íntegro. La obra de teóricas como Wendy Brown (1988), Joan Landes (1988), Jean Grimshaw (1986) y Lynne Segal (1987) es rica en material sugerente de posibles direcciones.

Mi intención al pensar acerca de la administración pública desde una perspectiva feminista es trabajar desde esta perspectiva potencialmente evolutiva. Dentro de ella, creo yo, podrá desarrollarse una conversación que sugiera o apoye nuevos modos de pensar acerca de cuestiones importantes, de conceptos y problemas de la administración pública: maneras que utilicen, en vez de pasar por alto, las hasta hoy desdeñadas perspectivas que se han reflejado en experiencias particulares de ciertos grupos de mujeres. A la postre, una conversación que tome esta dirección podrá transformar el terreno de manera positiva. Pero no será fácil lograr semejante proyecto, aun si hubiese un acuerdo universal acerca de su deseabilidad, y no me engaño pensando en la posibilidad de que surja ese consenso. Los requerimientos incluyen tratar de abrir el discurso de la administración pública a estas perspectivas; estar dispuestos a criticar radicalmente al hacerlo; pero también a formar y no a rechazar ideas que ya ocupan un lugar central y apreciado en este terreno. Creo que rechazar, desdeñar o considerar improcedentes las cuestiones centrales de esta disciplina equivaldría a no construir una "perspectiva feminista sobre la administración pública", sino a pedir una revolución en lugar de una transformación. Sin embargo, estoy dispuesta a reconocer que si la administración pública trata seriamente la teoría feminista, es probable que el resultado les parezca a muchos una revolución, aunque, espero, una revolución incruenta.

Una vez esbozados esos pensamientos iniciales acerca de unaperspectiva feminista, podemos pasar a la parte central de nuestro análisis: ¿Cómo sería una perspectiva feminista en la teoría de la administración pública? Obviamente, la creación de semejante marco es un ejercicio mucho más ambicioso del que un solo documento o persona puede abarcar. Pero simplemente para poner en marcha una discusión, deseo sugerir algunos caminos al parecer prometedores por los cuales podríamos acercarnos a esta labor: hacer sonar temas familiares sobre administración pública pero, en armonía con el proyecto feminista, presentar aspectos desdeñados y sugerir posibles enfoques nuevos. Muchos teó-

ricos de la administración pública notarán que no todas estas ideas son "nuevas". En muchos casos, la perspectiva feminista apoya corrientes teóricas que ya están en acción.

LA BUSCA DE LA NEUTRALIDAD

El ensayo seminal de Woodrow Wilson (1978 [1887]) sostuvo que la administración sólo era legítima si era apolítica, y si recibía sus órdenes de la legislatura representativa y las cumplía de acuerdo con los dictados de la racionalidad, la generalidad y la eficiencia. Puede ser cierto, como lo sugiere Paul van Riper (1984), que nadie prestó mucha atención al ensayo de Wilson durante los 50 años, poco más o menos, que siguieron a su aparición. Sin embargo, la cuestión que planteó Wilson ha estado y sigue estando en el centro de esta disciplina. La idea de que la administración puede y debe ser neutral, y con ella el concepto de que una dicotomía entre política y administración legitima las actividades de las burocracias públicas, parece hoy, a muchos, simplista y poco realista. Sin embargo, pese a muchos intentos por declararla muerta, la cultura de la pericia neutral sigue sana y salva, corno lo argumenta Rosenbloom (1987), por mencionar sólo un ejemplo.

Este es un dilema multifacético; un aspecto particularmente agudo parece consistir en que no podemos vivir con la idea de una técnica neutral ni tampoco sin ella. Los administradores anhelan encontrar las respuestas adecuadas en forma de hechos incontrovertibles al mismo tiempo que reconocen la naturaleza innegablemente cargada de valores de su empresa. Nadie es lo bastante ingenuo para aferrarse a una simple dicotomía entre valor y hecho, y sin embargo todos nos rendimos ante su aparente objetividad.

¿Qué puede traer a este problema una perspectiva feminista? Desde luego, ninguna respuesta fácil. Pero a mí me parece que el feminismo ofrece algunas maneras diferentes y potencialmente fructíferas de contemplar la situación. Por una parte, las teóricas feministas han sostenido que la importancia de la idea de la neutralidad se remonta hasta la insistencia del individualismo liberal, en que el Estado debe mantener una neutralidad moral respecto a las preferencias de personas autónomas. Sugieren que el concepto de un Estado –o de un estado de naturaleza– formado por individuos aislados es una idea ajena a las expe-

riencias de la mayoría de las mujeres, cuyas responsabilidades de traer al mundo y criar a sus hijos las concientizan muy claramente de hasta qué punto los seres humanos dependen unos de otros para sobrevivir. En cambio, si hubiésemos predicado la naturaleza del Estado moderno sobre la interconexión esencial de los seres humanos, tal vez seríamos capaces de conceptualizar de manera un tanto distinta los valores públicos. Por ejemplo, podríamos fundamentar las dimensiones de interés público que tiene la toma de decisiones administrativa tanto en el descubrimiento de necesidades mutuas como en la adjudicación de derechos competitivos entre quienes sólo intentan llevar al máximo las utilidades por su cuenta. De hecho, la maternidad (véase Chodorow, 1978) así corno el"pensamiento maternal" (Ruddick, 1989) -pese al neologismo "parentidad", las actividades en cuestión siguen siendo en gran parte del dominio de las mujeres— son opuestas, en lo principal, al concepto de que se puede resumir adecuadamente la conducta humana como algo egoísta y centrado en sí mismo. Sin embargo, aún tenemos que desarrollar una comprensión política de la interconexión o de la comunidad, para cuya coherencia no dependa de una visión explícitamente apolítica de actividades tradicionalmente femeninas, como se reflejó en las obras de Aristóteles y de Rousseau, y, por ello, en un entendimiento implícitamente masculino de la política (sobre esto me explayaré más adelante).

Ante la cuestión de la objetividad, las feministas han criticado por su masculinidad tanto el pensamiento lineal racional cuanto el intento de obtener un conocimiento no influenciado por medio de una observación desapegada. Desde luego, los sistemas humanos organizados de acuerdo con este modo de pensamiento, yal parecer dependientes de él, han sido masculinos durante toda la historia. Sandra Harding (1987) y Evelyn Fax Keller (1985) han escrito convincentemente a este respecto. El trato que da Keller a la metáfora baconiana que relaciona la adquisición inductiva de un conocimiento acerca de la naturaleza con el acto de tomar por la fuerza a una mujer ejemplifica vívidamente este modo de pensar. (Según Bacon, el método científico tiene" el poder de conquistar y de subyugar [a la Naturaleza], para hacerla vibrar hasta sus cimientos" [36].) En una intensificación de las tendencias recientes en filosofía de la ciencia, Hardingadvierte que no existe nada que pueda llamarse conocimiento no inflúenciado, en el sentido de un conocimiento no afectado por las características del cognoscente. Sugiere que los derechos femi-

nistas pueden ser, en realidad, científicamente preferibles porque se originan en una experiencia social más completa y, por tanto, menos deformante.

Esta obra es del mayor interés, pero yo la trataré con cierta precaución por su tendencia a descuidar la diversidad de las experiencias de las mujeres (y de los hombres). Lo que creo que el feminismo destaca de manera muy útil es la *parcialidad del dominante.* En otras palabras, parece contraproducente suponer que hay algo inherentemente masculino en el pensamiento lineal o en la búsqueda de objetividad, ya que parece que las mujeres son tan capaces de pensar así como los hombres, y que los hombres, de manera similar, son capaces de pensar intuitiva y holísticamente. Asimismo, hablar de una "experiencia de las mujeres" esencial o de "valores de mujeres" cancela la gran variedad de perspectivas, posibilidades de vida, conductas, etc., de personas de distintas razas, clases y culturas. Parece descaminado tomar los valores como universales simplemente porque son omnipresentes y suponer que los hombres que los fijaron y que aún predominan en los sistemas sociales, con sus valores demostrados, cualesquiera que puedan ser en medios particulares, representan toda la norma humana. Aunque pueda no haber experiencias varoniles o femeniles universales, sin duda hay en toda sociedad géneros construidos socialmente que llevan consigo propensiones a contemplar el mundo de maneras totalmente distintas. Podemos emplear esta conciencia para exponer lo incompleto de nuestra comprensión: por ejemplo, dejar de dar por sentados valores como eficiencia, generalidad y objetividad. Desde esta perspectiva, un sucedáneo o un modo de trascender la neutralidad de la técnica y de las normas podría consistir en asegurar que toda la diversidad de las perspectivas reflejadas en el campo que nos preocupase conviertan en ingredientes en el proceso administrativo. Además, sugiero que también es unilateral *suponer* que de la diversidad debe salir "conflicto" en lugar de "colaboración", o que, cuando ocurre un conflicto, deberá resolverse haciendo referencia a normas o técnicas "objetivasr'.?

2 La única mujer bien conocida entre los teóricos clásicos de la administración pública, Mary Parker Follett, estableció un argumento a lo largo de estas líneas notablemente distinto de las perspectivas de sus contemporáneos (véase Follett [1918] 1965, [1929] 1951). Esta disciplina aún tiene que enfrentarse a las implicaciones políticas radicales de las ideas de Follett.

EL MODELO DEL SERVIDOR PÚBLICO IDEAL

Por la epidemia -que dura ya toda una década- de vapulear al burócrata, que ha caracterizado a la opinión de la sociedad, la administración pública se ha preocupado por devolver al servidor público una posición de respeto social. En la comunidad de los teóricos, este esfuerzo ha significado reconceptualizar la naturaleza del servicio público. Según Michell y Scott (1987), el pueblo estadunidense no está tan desencantado con sus instituciones cuanto con las personas que las administran; en particular, observan, se ha puesto en entredicho la confianza del pueblo en la vida pública. De esta clase de conciencia han surgido las características personales ideales o de la "imagen" del administrador público. Por ejemplo, en la reunión de 1988 de la American Society for Public Administration se celebró un simposio sobre la imagen del administrador público, y una junta en que se trató de las biografías de varios servidores públicos "ejemplares", El sentido de urgencia de este diálogo puede remontarse al argumento establecido por los constituyentes, a saber, que los hombres [sic] de virtud serían atraídos a la vida pública por la posibilidad de conquistar honor y fama públicos; esta motivación no sólo se consideraba noble por entonces, sino quizá incluso heroica. La fama sí es una virtud *pública,* que debe ganarse mediante el esfuerzo por ser una fuerza de la historia, honor concedido por el público de los sabios y los buenos (Adair, 1974). En su examen de las vidas de Alejandro, Wellington y Ulysses Grant, JoOO Keegan (1987) sostiene que el liderazgo heroico es un desempeño público, el cual convalida la autoridad del héroe mediante su despliegue de virtud. El culto a los héroes, o el recurrir a ellos como guía, se convierte en algo estructural, en un modo de estabilizar el orden público. Por ello es comprensible que la administración pública buscara una imagen ejemplar y hasta heroica. Aunque el servidor público típico acaso tenga que seguir trabajando en el anonimato, por lo menos el servicio público en general puede adoptar cualidades heroicas y con ello convalidar su autoridad.

Sin embargo, sigue abierta la cuestión de cómo debe ser esta imagen. Las feministas no se han tardado en señalar la naturaleza del heroísmo, por no hablar de su esencial masculinidad, al menos en los términos tradicionales. Ciertamente, casi todas nosotras convendríamos en que no todos nuestros héroes administrativos tienen que ser hombres, pero

aún no hemos empezado a pensar hasta qué punto la inclusión de las mujeres en el panteón de los héroes administrativos modifica los cánones basados en los cuales decidimos cómo es un servidor público ejemplar. Algunos estudios del heroísmo efectuados por feministas (por ejemplo, Edwards, 1984; Pearson, 1986) subrayan la masculinidad del modo físico tradicional, el cual se remonta a la antigua Grecia y destaca características culturalmente masculinas, como agresividad, hazañas físicas y realización de hechos visibles -incluyendo combates- para merecer la gloria y el honor públicos. Esta imagen heroica no está aún muy alejada de nuestra interpretación de la vida pública; un ejemplo es la referencia burlona de Garry Wills, en una reciente crítica al libro de Larry Speakes sobre la vida en el gobierno de Reagan: "Este es un mundo, como el poema griego, en que los héroes antes de derribar al enemigo con epítetos burlescos, infligiéndpse mutuamente terrores pigmeicos" (la crítica de Wills lleva por título "Todos los ratones del presidente").

Un enfoque feminista a la cuestión del heroísmo, en cambio, hace posible destacar el potencial desafiante e incluso transformante de la figura heroica, una figura que nos explique a nosotros mismos nuestra personalidad, no tanto por razones como por proyección imaginativa, y al hacerlo, transforme la conciencia. Desde esta perspectiva la función del símbolo heroico es la encarnación de una vasta gama de cualidades que por lo demás serían inefables, y no del desempeño de una estrecha gama de capacidades a ojos del público. Si podemos llegar a ver a las mujeres como héroes (y no como heroínas, a quienes rescatan los héroes), esto pondrá en entredicho al menos una pareja de modos de pensar aceptados. Uno de ellos es la relación entre el género y la conducta. Si las mujeres hacen cosas clásicamente heroicas -por ejemplo, físicamente valerosas- entonces se atenúa el nexo entre el valor físico y la virilidad. De manera similar, la conexión entre heroísmo y masculinidad se debilita cuando reconocemos que los actos de compasión y bondad tradicionalmente femeninos también pueden ser heroicos. Como dice Wendy Brown (1988, p. 206): "En términos de virilidad, el valor consiste en superar los temores corporales y la preocupación por la vida. En contraste, yo estoy sugiriendo que necesitamos valor para sostener la vida, para luchar por la libertad como dadoras de vida, y, por tanto, de posibilidad".

Bien puede ser que, como la posición social de la mujer sigue siendo

marginal de un modo distinto al de los hombres, la figura del héroe masculino sea un desafío particularmente poderoso para la conciencia de las instituciones existentes; pero su persistencia en el mito sugiere que la búsqueda heroica es una lección del más profundo significado espiritual (véase, por ejemplo -aunque no estoy de acuerdo con algunas de sus interpretaciones-la gran obra *TheHero wilh a Thousand Faces,* de Campbell [1968]). Por ello, el desafío femenino a la idea de heroísmo es de esencia positiva, aunque pueda subrayarse la transformación social que de allí podría resultar.

Entre las posibles implicaciones para la administración pública de remodelar nuestra interpretación del heroísmo puede estar la necesidad de pensar de nuevo en lo deseable del honor y la fama públicos. Los constituyentes creyeron que sólo una minoría de hombres *[sic]* -los "mejores"- estarían calificados para guiar a la nación. ¿Son atraídos al servicio público los "mejores" administradores públicos, como lo pensaron los padres fundadores, por la oportunidad de actuar ante el público de los sabios y los buenos? ¿Debieran sentirse atraídos? Parece que muchas de las imágenes modernas del administrador público, como el empresario, el abogado o el que toma las decisiones, derivan su legitimidad y su atractivo de su potencial para la notabilidad individual: la gloria. Sin embargo, la gloria acaso sea posible sólo para unos cuantos, y menos atractiva generalmente de lo que podría pensarse. La necesidad de reconquistar la confianza del público podría exigir imágenes más interactivas.

LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

Los teóricos que rechazan el concepto de administración pública como técnica neutral la ven, en cambio, como una forma de autoridad. Ven una autoridad en el ejercicio de la discrecionalidad cuando los administradores, para insuflar vida en vagos mandatos legislativos, hacen juicios sustantivos acerca de la naturaleza del interés público en situaciones particulares, en decisiones que afectan para bien o para mallas vidas del público. El "Manifiesto de Blacksburg" (Wamsley *el al.,* 1987), para dar un ejemplo, es un intento de sustanciar la legitimidad de la autoridad administrativa. Como lo señalan los teóricos de Blacksburg, el ejercicio de la autoridad pública es un hecho inevitable de la vida posindustriaL La autoridad admjnistrativa es el empleo de la autoridad bu-

rocrática con el propósito de guiar al sistema; el Manifiesto adopta la posición de que la naturaleza fragmentada de nuestro sistema de gobierno hace de esto una oportunidad positiva. Norton Long (1981) también ha escrito acerca de estos lineamientos en el sentido de que es bueno que los propios administradores se vean a sí mismos gobernandos, porque nadie más lo hace.

La cuestión clave es la base sobre la cual se deberá ejercer la discrecionalidad. Los teóricos de Blacksburg argumentan que la discreción administrativa legítima está imbuida y guiada por un conjunto de elementos normativos, específicos de cada agencia, que incluyen la Constitución, leyes, regulaciones, historia, cultura de la agencia y un compromiso con la "más vasta interpretación posible del interés público".

La perspectiva de Blacksburg y otras similares se esfuerzan mucho para contrarrestar las tendencias abiertamente tecnocráticas de la administración pública, pero aún parece significativa su vulnerabilidad a las acusaciones de elitismo. Sin duda, el Manifiesto pretende dar una respuesta bien pensada a la acusación de que, como los administradores no son elegidos y no pueden recibir órdenes detalladas de la legislatura, sus decisiones no son legítimas. Sin embargo, la cuestión sigue viva. Además, las justificaciones de la autoridad administrativa suenan a hueco a menos que se enfrenten a la naturaleza esencialmente ademocrática de la jerarquía burocrática.

Las cuestiones de poder, autoridad y jerarquía ocupan cada vez más un lugar central en la bibliografía feminista, aunque hasta ahora nadie que escriba en esta vena ha abordado la cuestión de la autoridad administrativa. (The *Feminist Caseagainst Bureaucracy* [1984], de Kathy Ferguson, en mi opinión, pese a sus virtudes, pasa por alto algunas diferencias fundamentales entre las organizaciones públicas y las privadas.j.Sin duda, ciertas ideas feministas sí parecen pertinentes para comprender una autoridad administrativa que sea menos jerárquica y más interactiva, y, por tanto, menos elitista y más democrática. Por ejemplo, las teorías feministas apoyan una visión del poder no sólo como una manera de dominación sino también como una forma de hacer posible la capacidad. De manera similar, destacan la posibilidad de liderazgo como hacer más fáciles las cosas y no como dar órdenes, y la autoridad como una pericia responsable y no como una cadena de mando. En última instancia, trabajando con esa perspectiva debiéramos poder fincar la legitimidad administrativa en la responsabilidad que no sólo se ejerce

en la intimidad de la conciencia individual o en los procesos internos de una dependencia particular, sino que también se aplica tangiblemente en una colaboración sustantiva con otros afectados, incluyendo miembros del público en general. El fortalecimiento de estas interpretaciones debiera reforzar los argumentos que ya se oyen en el sentido de que los esfuerzos por un control centralizado de los procesos sociales -entre ellos el administrativo- parecen cada vez más tenues y descarriados en un mundo de crecientes complejidad e impredecibilidad (un buen ejemplo es Korten [1981]). Si esto es verdad, entonces la inclusión de una gama más diversa de perspectivas es una manera posible de evitar lo que Dunn (1981) llama un error del "Tipo nr": la interpretación incorrecta de la naturaleza del problema. Así, colaboración y participación se convierten en protección contra la patología burocrática en lugar de ser fuentes de ineficiencia.

EL ESTADO ADMINISTRATIVO

La obra clásica de Dwight Waldo, *The Administrative State* (1948), fue la primera en presentar la idea de que la teoría de la administración pública es una teoría de la práctica estatal y administrativa como forma del arte del estadista. Waldo quiso mostrar que las técnicas y los principios aparentemente neutrales tienen implicaciones normativas cuando se les aplica en un contexto público. Además, llamó nuestra atención hacia la existencia del *Estado* en la sociedad estadunidense, visión problemática para muchos cuya comodidad política depende de ver a los Estados Unidos como una excepción al desarrollo inevitable -al menos en los países industrializados- de una institución con capacidad de guiar un sistema. Desde los tiempos de Waldo, hemos tenido que reconocer el ejercicio sustantivo y organizado de una coerción (presumiblemente) legítima por "una red integrada de instituciones, procedimientos y talentos humanos [...]" (Skowronek, 1982, p. 15). La persistencia del trabajo en este campo, subrayando la naturaleza fraccionada del sistema estadunidense de autoridad y la necesidad de una administración como punto de apoyo, demuestra nuestra continua ambivalencia acerca del Estado administrativo estadunidense (como lo señala Skowronek, ésta es una institución edificada *en torno de* la capacidad administrativa, y no una institución que presuponga su ausencia): deseamos que sea enteramente capaz de ejercer un poder significativo; pero, como administra-

dores, no deseamos ver este poder como algo opresivo, ni siquiera potencialmente. Por tanto, destacamos su necesidad. Desde luego, los críticos, de derecha, de izquierda y de la corriente central de la administración pública, nos recuerdan continuamente este potencial, aunque dichas posiciones vean la naturaleza de la opresión de distinto modo.

Me parece que nuestros sentimientos encontrados ante la existencia de un Estado positivo tienen que ver con nuestra ambivalencia ante la naturaleza de la libertad y del tipo de Estado que se necesita para asegurarla. Yo veo dos problemas, y el pensamiento feminista ayuda a arrojar luz sobre ambos.

El primero tiene que ver con la dicotomía -entre los ámbitos público y privado- de la cual depende nuestra herencia liberal. El Estado liberal, como lo conocemos, se desarrolló en oposición a la monarquía, sistema patriarcal, si alguna vez lo hubo. Las teóricas feministas de la política se unen a los demás al señalar que el argumento liberal contra la monarquía dependió de justificar un espacio social que abarcara más que *l'État c'est moi*, pero consideran que el desarrollo de ese espacio se basó en la exclusión de las mujeres. Desde su perspectiva, aún estamos actuando dentro de una herencia intelectual en que la libertad para algunos (es decir, los hombres) depende profundamente de limitar la libertad de otros (las mujeres).

Por ejemplo, Joan Landes (1988) sostiene, en su estudio de la Revolución francesa, que la monarquía femineizó a los hombres al mantener a hombres y mujeres igualmente impotentes ante el poder del rey. Su versión muestra una época en que una esfera pública operativa, aunque controlada en última instancia por el rey, ofreció, en la institución del *salon*, oportunidades de ser y actuar en público a hombres y mujeres. El *salon*, conocido literalmente como *le monde* (el mundo), era una institución social y un terreno cultural dominado por mujeres, quienes eran las anfitrionas. Allí, a los nuevos miembros se les enseñaba el estilo, el lenguaje y el arte necesarios para poder operar en público: para ser vistos y para tener acceso a la conversación pública. Landes sostiene que los hombres llegaron a ver el poder femenino de los *salons* como análogo al monopolio del rey en los términos de la vida política. De este modo, el desafío al patriarcado llegó a equipararse, en la mente de los hombres, con el silencio y el ostracismo de las mujeres.

Desde luego, esta visión tiene raíces profundas, que se remontan a la antigua Grecia. La existencia de la *polis*, idealizada por tantos como el

espacio público quintaesenciado, dependía de la presencia simultánea de un hogar en que las mujeres estaban confinadas y en que la satisfacción de las necesidades de la vida podía confiarse a las mujeres y los esclavos, liberando así a los hombres para la vida de acción más allá de todo propósito, presentada con tanto brillo por Hannah Arendt (1963). (Para una crítica devastadora de este aspecto de la ciudad-Estado ateniense, véase Keuls [1985].)

La restructuración económica, en la época moderna, reforzó la teoría política de que la libertad depende de una separación entre la vida privada y la pública. Numerosos observadores, feministas y no feministas, han delineado el ensanchamiento de la brecha entre los mundos público y privado, el cual ocurrió durante la industrialización; el trabajo se convirtió en algo que se hacía fuera del hogar, de modo que los deberes tradicionales de las mujeres ya no se efectuaron junto con los hombres, sino aisladamente. La difusión del trabajo asalariado también significó, desde luego, que la labor doméstica de la mujer ya no se considerara "trabajo". Las actividades así "expulsadas" de las mujeres quedaron imbuidas de un propósito público, al considerarse al hogar y a la familia como responsables de crear ciudadanos [hombres] que ocuparan su lugar debido en el Estado, y a las mujeres como responsables de contener la agresividad masculina. Así, el grado en que el Estado dependía del silencio de las mujeres quedó oculto al asignárseles a ellas un "papel" político.

Landes arguye que, una vez expulsadas para poder construir una esfera pública masculina, las mujeres que intentan dar forma a los lenguajes públicos violan el código de la conducta natural. Habiéndose vuelto -por causa de su exclusión- inexpresablemente distintas, las voces de las mujeres sólo se pueden considerar parciales, mientras que el discurso que construye la esfera pública puede ser interpretado como universal por quienes toman parte en él. Landes sugiere que, una vez comprendidos los términos de este desarrollo, es claro que las mujeres (a menos que "se conviertan en hombres", es decir, borren la diferencia) . no pueden tornar posesión de una esfera pública edificada sobre bases masculinas. Debemos transformar el discurso para autorizar la participación de las mujeres.

En la administración pública, sobre todo recientemente, se ha prestado mucha atención a su condición pública esencial, y a lo que esto implica para la naturaleza de la práctica administrativa en el sector público.

Aún tenemos que fijar nuestra atención, sin embargo, en el sentido de la diferencia, oscurecido por el hecho de que damos por sentado nuestro concepto de lo público. Por ejemplo, solemos ver la intrusión del Estado en la vida familiar como una violación de la intimid.ad, o, al menos, como algo no mandado por la Constitución (por ejemplo, recientemente el Tribunal Supremo falló, en un caso de abuso sexual de un niño, que la Erunienda Decimocuarta nos protege del Estado pero no implica la obligación positiva, de parte del Estado, de protegernos de los miembros violentos de la familia). Sin embargo, desde el punto de vista femenino, el "refugio en un mundo sin corazón" muy a menudo es cruel, casi siempre fundamentalmente limitador.

Permítaseme llevar un poco más allá este razonamiento, volviéndome hacia el segundo de los dos problemas antes mencionados, es decir, nuestros conceptos de libertad. Aquí me baso en la crítica de Wendy Brown (1988) a nuestra interpretación de la libertad como algo que existe en un plano que está fuera de la necesidad. Basándose en material de Aristóteles, Arendt, Maquiavelo y Weber, Brown traza el desarrollo y la persistencia de una idea culturalmente masculina de lo político. Señala los orígenes basados en el género y las dimensiones de la creación del Estado: la acción política (es decir, virtud, de *vir* = hombre) da forma a la materia (de *mater* = madre/mujer). Al emprender la acción política, los hombres logran un dominio sobre las circunstancias (en términos de Maquiavelo, superan a la *fortuna,* como lo ha mostrado Hanna Pitkin [1984], que es mujer); se elevan por encima de la necesidad. Formando y controlando el cuerpo político, que se convierte así en instrumento, pueden pasar al ámbito en que la libertad significa no estar confinado por el cuerpo. En esencia, pueden (al menos por un tiempo) engañar a la muerte. Mientras tanto las mujeres, como hemos visto, se quedan en el ámbito de la necesidad, en el mundo del alimento, el polvo, la sangre, los chillidos de los niños y las ropas sucias: en suma, el mundo de la subsistencia.

Como lo señala Brown, la forma de acción política de Arendt lleva esta dicotomía a tales extremos -según Arendt, cualquier conexión con el propósito contamina la acción- que su esfera pública está totalmente desprovista de contenido: entonces, ¿de qué trata toda esta acción? Según su idea, el auténtico político vive para y no como resultado de la política. Él *[sic]* queda desencarnado al elevarse por encima de la necesidad, es decir, al relegarla al cuidado de las mujeres. Se vuelve mente

pura, domina el cuerpo, dándole forma y propósito pero también manteniéndose por encima de éstos. Como resultado, sugiere Brown, la política puede legitimar la búsqueda de propósitos superiores a la vida (corno el "interés nacional"). Argumenta que, en cambio, necesitarnos reconocer que esa libertad está encarnada: que los seres vivos no pueden superarse a sí mismos, sino que deben luchar con los materiales de la existencia para arrancarles posibilidades, en lugar de tratar de imponerles una forma (aquí el modelo parcial de Brown es la cría de los hijos).

Si, corno lo sugiere Skowronek, el arte del estadista es crear instituciones, tal vez esto no diste demasiado de la idea de Brown de imponer una forma a la materia. Sin embargo, argumentaré que nuestro hincapié en el Estado administrativo en su condición de virtud y de discrecionalidad administrativa corno "oportunidad" de acción positiva en una entidad política fragmentada es nuestra oportunidad de establecer y reservarnos a nosotros mismos una esfera de libertad: constreñida, cierto es, por la Constitución, las leyes y las normas de las instituciones, pero, a pesar de todo, no plenamente solucionable para seguir un conjunto de reglas y por tanto, en su núcleo, "libre". Desconcertados por esta libertad, acaso nos tardemos en preguntarnos hasta qué punto su ejercicio depende de la falta de libertad de otros y de nuestra renuencia a desafiarla, o en buscar un modo de acción que acepte su naturaleza encarnada (es decir, su arraigo en El Pueblo no como abstracción sino como grupo de seres humanos reales), y por ello, empezamos a unirnos al cuerpo político con su cabeza y su mente putativa: el Estado administrativo.

La teoría feminista ve la barrera entre lo público y lo privado ostensiblemente construida para proteger la libertad de todos, como apoyo a la opresión de los muchos. En un espacio elaborado a partir de la exclusión de la mitad de la especie humana, mientras no se examine esta exclusión no será posible ningún heroísmo. Y tampoco puede contarse con las mujeres sin cambiar las condiciones del diálogo, ya que para entrar en la esfera pública corno algo dado las mujeres deben dejar atrás una parte de sí mismas... corno los hombres. La transformación que sugiere el pensamiento feminista es la oportunidad de llegar a completarnos en el proceso de escribir lo que aún no se ha escrito. Me parece que los administradores públicos necesitarnos considerar los desafíos representados en la teoría feminista, y utilizarlos como fuente de creatividad. Iniciemos, pues, la conversación.

REFERENCIAS BIBUOGRÁFICAS

Adair, Douglas, *Fameand the Fou nding Fathers,* Trevor Colboum (comp.), Nueva York, W. W. Norton, 1974.

Arendt, Hanna, *The Human Condition,* Chicago, University of Chicago Press, 1963.

Campbell, Joseph, *The Herouiith a ThousandFaces,* 2a. ed., Princenton, Princeton University Press, 1968.

Brown, Wendy, *Manhood and Politics: A Feminist Reading in Political Theorv,* Totowa, N. J., Rowman y Littlefield, 1988.

Chodorow, Nancy, *The ReproductionofMothering,* Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1978.

Daly, Mary, *Gyn-Ecology: The Metaethic« ofRadical Feminism,* Boston, Beacon Press, 1978.

Dunn, William, *Public PolicyAnalysis: An lntroduction,* Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall,1981.

Edwards, Lee R., *Psycheas Hero: Female Heroismand Fictional Form,* Middlebury, Conn., Wesleyan University Press, 1984.

Ferguson, Kathy, *The Feminist Case Against Bureaueraey,* Filadelfia, Temple University Press, 1984.

Follett, Mary Parker, *The New State: Group Organization the Solution of Popular Government,* Gloucester, Mass., Peter Smith, [1918] 1965.

___, *Creative Experience,* Nueva York, PeterSmith, [1924] 1951.

Gilligan, Carol, *In a Different Voiee,* Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982. [Hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica.]

Grimshaw, [ean, *Philosophy and Feminist Thinking,* Minneapolis, University of Minnesota Press, 1986.

Harding, Sandra, *Feminism and Methodology: Social Sciencelssues,* Bloomington, Indiana University Press, 1987.

Heilbrun, CarolynG., *Writing aWoman's Life,* Nueva York, W. W. Norton, 1988.

Keegan, John, *The Mask ofCommand,* Nueva York, Viking, 1987.

Keller, Evelyn Fox, *Reflectione on Genderand Scienee,* New Haven, Yale University Press, 1985.

Keuls, Eva, *TIte Reign ofthe Phallus: Sexual Politice in Ancient Aihens,* Nueva York, HarperandRow, 1985.

Korten, David, "The Management of Social Transformation", *Pub. Adm. Rev.,* noviembre-diciembre de 1981, pp. 609-618.

Landes, [oan, *Women in the Public Sphere in the Age ofthe French Reoolution,* Ithaca, Comell University Press, 1988.

Long, Norton, "SES and the Public Interest", *Pub. Adm. Rev.*, mayo-junio de 1981, pp. 305-312.

Michell, Terence R., y William G. Scott, "Leadership Failures, the Distributing Public, and Prospects of the Administrative State", *Pub. Adm. Rev.*, noviembre-diciembre de 1987, pp. 445-452.

O'Brien, Mary, *The Politics ofReproduction,* Londres, Routledge, 1981.

Pearson, Carol, *The Hero Within: Six Archetypes We Uve By,* San Francisco, Harper and Row, 1986.

Pitkin, Hanna, *Fortune ls a Woman: Gender and Politics in the Though: ofNiccolo Machiavelli,* Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1984.

Rosenbloom, David H., "Public Administrators and the [udiciary: The 'New Partnership'", *Pub. Adm. Rev.,* enero-febrero de 1987, pp. 75-83.

Ruddick, Sara, *Maternal Thinking: Toward a Politics of Peace,* Boston, Beacon Press,1989.

Segal, Lynn, *ls The Future Female?,* Londres, Virago Press, 1987.

Skowronek, Stephen, *Building a New American State: TIte Expansion of National Administrative Capacitie 1877-1920,* Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

Van Riper, Paul P., "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?", en *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Adminietration,* [ack Rubin y James S. Bowman (comps.), Nueva York, Marcel Dekker,1984.

Waldo, Dwight, *TIteAdministrative State,* Nueva York, Ronald Press, 1948.

Wamsley, Gary L., Charles T. Goodsell, [ohn A. Rohr, Camilla M. Stivers, Orion F. White y James F. Wolf, "The Public Administration and the Governance Process: Refocusing the American Dialogue", en *A Ceniennial History ofthe American Administrative State,* Ralph Clark Chandler (comp.), Nueva York, Free Press, 1987.

Wilson, Woodrow, "The Study of Administration", en *Classics ofPublic Administration,* [ay M. Shafritz y Albert C. Hyde (comps.), Oak Park 111., Moore, [1887] 1978.

XLVII. ATRAVESANDO LA BUROCRACIA*

MICHAEL BARZELAY
Y BABAK J. ARMAJANI

MÁS ALLÁ DEL PARADIGMA BUROCRÁTICO

Imaginemos cómo funcionaría el gobierno si cada decisión operativa -incluso la contratación y el despido de personal- se tornara sobre bases políticas partidistas; si muchas dependencias gastaran todas sus asignaciones anuales durante los tres primeros meses del año fiscal; si las partidas se asignaran a las dependencias sin que ninguna de ellas hubiera formulado un presupuesto de ingresos y egresos para la jurisdicción en general, y si ningún órgano ni persona del Poder Ejecutivo tuviera autoridad para supervisar las actividades de las dependencias gubernamentales.

A decir verdad, este estado de cosas era la norma en los Estados Unidos en el siglo XIX. El que esto nos suene tan caótico y atrasado obedece al éxito logrado por los reformadores de principios del siglo XX. al influir en la política y la administración en los niveles municipal, estatal y federal. Corno resultado de esta influencia, actualmente la mayor parte de los estadunidenses da por sentado que las decisiones administrativas deben tomarse de una manera seria y competente, que el Poder Ejecutivo debe organizarse jerárquicamente, que la mayoría de los jefes de las dependencias deben ser nombrados por el Ejecutivo en jefe, que el proceso de asignaciones debe empezar cuando este funcionario somete un presupuesto general a la consideración de la legislatura, que la mayor parte de los puestos deben ser ocupados por personas califícadas, que los materiales de trabajo se deben comprar a proveedo-

* Tomado de *Breaking through Bureaucracy*, de Michael Barzelay y Babak J. Armanjani. Se modificó la numeración de las notas.

res responsables con base en criterios objetivos, y que los sistemas de control fiscal y de rendición de cuentas deben ser confiables.'

Los movimientos políticos que favorecen esta forma de gobierno burocrático surgieron en parte como respuesta a los problemas sociales creados por la transformación de los Estados Unidos de una sociedad rural y sumamente descentralizada en una sociedad urbana, industrial y nacional.? Para que el gobierno aborde los problemas sociales de manera eficiente, solían repetir los reformadores, las dependencias gubernamentales necesitan administrarse de manera muy semejante a las organizaciones empresariales que, en aquel entonces, estaban haciendo realidad la transformación industrial.' Para los estadunidenses que apoyaban los movimientos de reforma y de reorganizac,ión, la burocracia significaba eficiencia y la eficiencia era sinónimo de buen gobierno.'

Los reformadores de mentalidad conformada burocráticamente tam-

1 WilliamF. Willoughby, *TheMonementJorBudgetaryReformin theStates,*D. Appleton, Nueva York, 1918; Leonardo D.White, *Trends in Public Administration*, McGraw-HiH, Nueva York, 1933; Lloyd M. Short y Carl W. Tiller, *The Minnesota Commiesion on Administration and Finance,* 1925-39: *An Administrative History,* University ofMinnesota Press, Minneápolis, 1942; Fritz Morstein Marx (comp.), *Elements ofPublic Administration,* 2a. ed., Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1959; Barry Dean Karl, *ExecutiueReorganizaiion and Reform in the Neto Deal,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1963; Aaron Wildavsky, *The Neto Politics of the Budgetary Process,* Seott, Foresman, Glenview, Ill., 1988, pp. 53-63.

2 Stephen Skowronek, *Building a Neui American State: The Expansion ofNational Adminietratiie Capacities, 1877-1920,* Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra, 1982.

3 Véanse,engeneral,JackH. KnottyGaryJ. *Miller,Refi>rming Bureaucraoj: ThePolitics oflnstitutional Choice,* N. J., Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1987, y Robert B. Reich, *The Next American Frontier,* Times Books, Nueva York, 1983. De acuerdo con Charles Perrow, sociólogo de Yale: "Los fundadores de organizaciones de todo tipo y los reformadores de las que ya existían, una y otra vez consideraron al modelo de organización industrial -las fábricas, en general- corno la innovación social importante de la época. Y era cierto". "A Society of Organizations", *Estudios del Instituto [uan March de Estudios e Investigaciones,* Madrid, octubre de 1990, p. 33.

4 En palabras del historiador Barry Dean Karl, las creencias y las acciones de estos movimientos (tanto como los de múltiples partidarios del *Neui Deal)* eran" por muchos conceptos, consecuencia tanto de la industrialización como del nacionalismo. El valor principal de la centralización se apoyaba en el aumento de la eficiencia que ésta invariablemente parecía traer al creciente caos urbano e industrial. Pero la eficiencia también podía identificarse con el propósito nacional. La idea de que el esfuerzo humano podía perderse cuando carecía de dirección y control [...} era esencial en el creciente interés por la eficiencia, la dirección y la planeación", *Executite Reorgtmization and Reform,* pp. 182-183.

bién atribuían un gran valor al ejercicio impersonal de la autoridad pública. Con este fin, afirmaban que las acciones destinadas al control de otras personas debían basarse en la aplicación-de reglas y que no se podía emprender acción alguna sin autorización. Cuando las acciones de los funcionarios no podían determinarse plenamente aplicando las reglas, había que depender de la pericia profesional o técnica para hacer que la acción oficial fuese impersonal.[5] Esta perspectiva se extendía a la contratación y a las compras. Era de esperar que la aplicación congruente de reglas universales que incorporaran el principio del mérito garantizara que los funcionarios gubernamentales actuarían de manera competente en aras del interés público, al mismo tiempo que socavaban el poderío de las maquinarias partidistas que dominaban la política y la administración.[6] Se podía esperar que la aplicación congruente de reglas universales a las adquisiciones redujera los costos operativos del gobierno y tuviera consecuencias políticas similares?

Los valores de eficiencia y la administración impersonal, aunados a la orden de ponerlos en práctica en el gobierno, constituyeron, a principios del siglo xx, un sistema de creencias apremiante. A este sistema se le puede llamar *visión de la reforma burocrática.*

La persistencia del paradigma burocrático

La visión de la reforma burocrática perdió influencia en la imaginación política de los grupos reformadores, una vez que se introdujeron el servicio civil y el presupuesto ejecutivo y que la Gran Depresión planteó nuevos y apremiantes problemas colectivos. En cambio, como sistema

5 Un excelente replanteamiento contemporáneo de esta perspectiva se ofrece en Jerry 1. Mashaw, *Bureaucmtic [ustice: Managing Social Securitu Disability Claims,* Yale University Press, New Haven, Conn., 1983. Rspecto a un examen del concepto de administración impersonal desde una perspectiva sociológica e histórica, véase Charles Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay,* 3a. ed., Random House, Nueva York, 1986, pp. 1-29.

6 Véase Woodrow Wilson, "The Study of Public Administration", *Political Science Quarterly,* junio de 1887, pp. 197-202. Véase también Skowronek, *Building a Neto American State,* pp. 47-84.

7 *Véase Steven Kelman, Procureme1ltand Public Management:* The *Fear of Discretion and the Quality of Government Perjornzullce,* American Enterprise lnstitute, Washington, D. C., 1990, pp. 11-15.

de creencias acerca de la administración pública, la visión de la reforma burocrática sobrevivió -aunque no totalmente intacta- a cambios políticos, como la Gran Sociedad y el reaganismo, y a una serie de esfuerzos por mejorar la administración en el gobierno, incluyendo el análisis de sistemas, la administración por objetivos y el presupuesto de base cero. Entre los legados de los movimientos de reforma burocrática se hallan profundamente arraigados algunos hábitos de pensamiento," En este libro llamamos *paradigma burocrático* a esos hábitos y al sistema de creencias en que se apoyan."

A fin de averiguar si el paradigma burocrático constituye una buena guía para la administración pública, a un siglo de que los movimientos de reforma comenzaran, es importante conocer las creencias clave que contiene. Entre las creencias arraigadas en el paradigma burocrático que merecen un examen detenido, se cuentan las que siguen:

* En el Poder Ejecutivo, cada función está definida por las delegaciones específicas de autoridad. Los funcionarios que desempeñan cualquier función determinada sólo deben actuar cuando expresamente permitan hacerlo la regla o las instrucciones dadas por autoridades superiores en la cadena de mando. Los empleados del Poder Ejecutivo son responsables ante sus supervisores.

8 Otros legados clave son los ordenamientos institucionales, entre ellos las ramas ejecutivas jerárquicas y las dependencias *staff*, además de las rutinas organizativas. Estos ordenamientos, dependencias y rutinas introducen en las personas que trabajan en el gobierno ciertos hábitos de pensamiento.

9 Una definición de paradigma que encaja en este uso es "la manera fundamental de percibir, pensar, evaluar y vincularla a una particular visión de la realidad. Un paradigma dominante rara vez, de serlo, se plantea explícitamente; existe como entendido indiscutible y tácito que se transmite por medio de la cultura y a generaciones sucesivas y, más que enseñarse, se transmite por la experiencia directa". Willis Harrron, *An lncomptete Guide to the Fuiure,* Norton, Nueva York, 1970, citado en [oel Arthur Barker, *Discouering the Fuiure: The Business ofParadigms,* tu Press, Sto Paul, Minn., 1985, pp. 13-14. Una frase similar puede hallarse en la bibliografía sobre administración pública: "Todos nosotros vivimos con diversos paradigmas en un momento dado [00.] Según parezca apropiado, cada quien adopta los paradigmas y los abandona a lo largo de cualquier día de trabajo, casi sin pensar en los sistemas de valores y de creencias que los circundan", Yvonna S. Lincoln (comp.), "Introduction", en *Organizationai Theorv and Inquin): The Paradigm Reuolution,* Sage, Beverly Hills, CA., 1985, p. 30. La palabra *pamdigm* se empezó a usar en las comunidades de las ciencias naturales y sociales tras la publicación de *Structure of Scientific Revolutions* de Thomas S. Kuhn, Universíty of Chícago Press, Chicago, 1962.

* En el ejercicio de la autoridad, los funcionarios deben aplicar las reglas y los procedimientos de manera uniforme. La falta de apego a las reglas debe recibir la sanción apropiada.
* Los expertos en materias sustantivas -como los ingenieros, el personal que aplica las leyes y los prestadores de servicios sociales- deben ser asignados a las dependencias operativas, en tanto que los expertos en presupuesto, contabilidad, compras, personal y métodos de trabajo deben destinarse a las funciones centralizadas de *staff.*
* Las responsabilidades clave de la función financiera consisten en preparar el presupuesto ejecutivo yen evitar que el gasto real exceda las asignaciones. Las responsabilidades clave de la función de compras son reducir al mínimo el precio pagado por bienes y servicios del sector privado e implantar, reglas de compra. Las responsabilidades clave de la función de personal incluyen la clasificación de empleos, el examen de solicitantes y el llevar a cabo los nombramientos para ocupar las plazas."
* De manera general, el Poder Ejecutivo operará honrada y eficientemente mientras las funciones centralizadas de *staff* ejerzan un control unilateral sobre las acciones administrativas de las dependencias operativas.

Desenredando el paradigma burocrático

El paradigma burocrático fue blanco de la crítica de los intelectuales desde los años treinta. Algunos censuraban la idea de que la organización formal fuera la principal determinante de la eficiencia y la efectividad.'! Otros instaban a que el control se considerara como un proceso en el que todos los empleados buscaran coordinar su labor con la de los demás.F Algunas voces criticaban la idea de que, dentro de las jerar-

10 Instituto de Investigación Gubernamental, "Proposal for a National Service of General Administration", Washington, D. C., 1929. Véase también 5hort y Tiller, *Minnesota Commission on Administration end Finance.* Véase la exposición sobre dirección administrativa en Karl, *Executille Reorganization and Reform,* pp. 195-210.

11 Véase un resumen de esta bibliografía en Perrow, *Compiex Organizations,* páginas 62-118.

12 Mary Parker Follett, "The Process-of Control", en L. Guliky L. Urwick (comps.), *Papers 0" the Science of A:dministratioJI,* lnstitute of Public Administration, Nueva York, 1937, pp. 161-169.

quías, el ejercicio unilateral de la autoridad fuese una receta para el buen gobierno.POtros más argumentaban que, enel paradigma burocrático, el significado de economía y eficiencia era conceptualmente confuso.v Muchos llegaron a sugerir que los responsables del presupuesto analizaran los costos y los beneficios sociales de los programas gubernamentales, en vez de enfocar su atención exclusivamente en los gastos." Algunos manifestaron su preocupación acerca de la inclinación de los empleados de las dependencias operativas a guiarse por la obligación y no por la misión." Ciertos intelectuales también hallaron indicios para sugerir que las operaciones de algunos sistemas administrativos contradecían el sentido común.[17] Múltiples ideas y argumentos de este tipo fueron incorporados a la corriente principal de la práctica y al pensamiento académico sobre la administración pública. No obstante, muchas de las creencias del paradigma burocrático han escapado a la objeción seria."

13 Charles E. Lindblom, "Bargaining: The Hidden Hand of Government (1955)", cap. 7, en *Demoeraey and Market System,* Imprenta de la Universidad de Noruega, Oslo, 1988, pp. 139-170; Charles E. Lindblom y David Braybrooke, *The Strategy of Decision,* Free Press, Nueva York, 1963; Charles E. Lindblom, *The IntelligeneeofDemoeraey,* Free Press, Nueva York, 1965. Una crítica pertinente fue hecha por Martin Laudau, "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap", *PublicAdministration Reoieto,* julio-agosto de 1969, pp. 346-358.

14 Herbert A. Simón, *Admínistratine Behaoior,* 3a. ed., Free Press, Nueva York, 1976, pp. 61-78; Herbert Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, *PublieAdministration,* Knopf, Nueva York, 1950; Robert A. Dahl YCharles E. Lindblom, *Polities, Eeonomies, andWelfare,* Harper Brothers, Nueva York, 1953; Karl, *Executite Reorganization and Reform,* pp. 224-226, YJames Q. Wilson, *Bureaucraoj: What Gouerment Agencies Do and Why They DoIt,* Basic Books, Nueva York, 1989, pp. 315-332.

15 Véase, por ejemplo, Guy Black, *The Applieations ofSystems Analysis to Government Operations,* Praeger, Nueva York, 1968; Robert Haveman (comp.), *Public Expenditures and PoliCl) Analysis,* 3a. ed., Houghton Mifflin, Boston, 1983; Ida R. Hoos, *Systems Analysis in Public Policu: A Critique,* ed. rev., University of California Press, Berkeley, 1983.

16 Wilson, *Bureaucracf,* pp. 113-136.

17 Kelman, *Procu rement and PublicManagement,* p. 52.

18 La creencia enque la política y la administración pública son campos separados de la acción social fue fundamental en la visión de la reforma burocrática. Esta idea ha sido criticada a lo largo de décadas tanto por académicos como por educadores. De acuerdo con Wilson, "los científicos políticos nunca dejan de recordar a sus estudiantes, el primer día de clases, [que] en este país no existe una clara diferencia entre la política y la administración", *Bureaucracf,* p. 241. Suponemos que estas enseñanzas han tenido influencia suficiente para merecer que la atención se enfoque en otra parte. La separación prescrita del paradigma burocrático entre sustancia y administración institucional *den-*

Surgida en el mundo de la práctica, la más importante de las recientes objeciones conceptuales al paradigma burocrático es la idea de que las dependencias gubernamentales deben guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio. Una de las aspiraciones recurrentes de los administradores públicos y los supervisores que ponen en práctica estos conceptos consiste en resolver los problemas operativos haciendo a sus organizaciones sensibles, dinámicas y prestadoras competitivas y amistosas de valiosos servicios a los clientes. Pensar en función de estos últimos y del servicio ayuda a los administradores públicos y a los observadores a articular sus preocupaciones respecto al rendimiento en las operaciones gubernamentales de que son responsables. Cuando se complementa con el análisis del modo en que estos conceptos se han puesto en práctica en otros entornos, el razonamiento acerca de los usuarios y del servicio ayuda a los funcionarios a encontrar soluciones alternativas a los problemas particulares que, según su propia definición, merecen ser atendidos. En muchos casos, la variedad de opciones generadas de este modo es sustancialmente distinta de la que arroja el razonamiento en el marco del paradigma burocrático.l?

Alertas ante la fuerza de estos recursos conceptuales en los Estados Unidos de hoy, muchos funcionarios públicos están identificando a los que consideran sus clientes y se encuentran usando métodos de administración estratégica de servicios para mejorar sus operaciones.P Por

tro del componente administrativo de la dicotomía política/administración ha recibido una atención y un escrutinio inadecuados.

19 Hablando en sentido estricto, los conceptos de *dien te* y *servicio* en el sector público típicamente constituyen metáforas estructurales. Introducir nuevos conceptos estructurados como metáforas en un sistema conceptual existente marca cierta diferencia en el modo de razonar de la gente. De acuerdo con George Lakoff y Mark Johnson: "Las metáforas nuevas poseen el poder de crear una nueva realidad. Esto puede empezar a ocurrir cuando por primera vez comprendemos nuestra experiencia en términos de una metáfora y se constituye en una realidad más honda cuando empezamos a actuar en términos de ella. Si una nueva metáfora entra en el sistema conceptual en que basamos nuestras acciones, alterará tanto el sistema corno las percepciones y las acciones a las que éste da lugar. Gran parte del cambio cultural surge de la introducción de nuevos conceptos metafóricos y de la pérdida de los antiguos. Por ejemplo, la occidentalización de las culturas del mundo entero en parte es cosa de introducir en ellas la metáfora de'el tiempo es oro' ", *Metaphors We Liue By,* University of Chicago Press, Chicago, 1980, p. 145.

20 Entre las fuerzas que hacen interesante el servicio al cliente como esquema conceptual se incluyen el surgimiento de los servicios como sector preponderante de la nación; una atmósfera que hace de la privatización, en sus diversas formas, una posibilidad

ejemplo, el Comando de Reclutamiento del Ejército Estadunidense ha desarrollado una estrategia sumamente elaborada a fin de atraer a sus clientes externos -los jóvenes estadunidenses calificados- para que ingresen en la milicia.P Esa estrategia fue diseñada para satisfacer las necesidades de estos clientes en cuanto a empleo futuro garantizado, capacitación profesional, ingresos inmediatos, autoestima, individualidad y trato justo, a modo de llenar la necesidad de una fuerza laboral de alta calidad que tienen los clientes internos. Reforzado por la publicidad televisiva, el concepto de servicio clave en la operación de reclutamiento castrense consiste en ofrecer a los clientes externos una "reservación garantizada" de puestos para programas de entrenamiento en ocupaciones militares específicas. Como apoyo a este concepto de servicio, los contratistas del ejército han diseñado un complejo sistema de informaciónconocido como *Solicitud.* Operado por reclutadores especializados a los que se conoce como consejeros guía, el sistema *Solicitud* prepara la oferta castrense de pertenencia multianual, empleo, capacitación, efectivo inmediato y otros beneficios, La oferta es mejor cuanto más interesante sea el recluta, de acuerdo con una serie de pruebas estándar. Este ejemplo explica cabalmente el modo en que, en su intento por implantar políticas públicas -en este caso, mantener un nutrido ejército permanente capaz de hacer la guerra y dotarlo de voluntarios-, una organización gubernamental pone en práctica el enfoque del cliente y del servicio.P

La administración estratégica de los servicios también se practica en situaciones en que la transacción entre gobierno y ciudadano es invo-

omnipresente; el descontento público con la burocracia; la renovada apreciación de las formas de coordinación social orientadas hacia el mercado; la innovación tecnológica (especialmente en sistemas de información); las directivas de la Oficina de Administración y Presupuesto y la Oficina del Secretario de la Defensa, y la disponibilidad de fondos para entrenamiento. La lista podría ampliarse. Todavía tendrá que escribirse la historia intelectual y social del movimiento en curso.

21 Véase el estudio de caso de la [ohn F. Kennedy School of Governrnent, "El ejército y *Solicitud",* por Steven Kelman.

22 El meollo del ejemplo no es que la sustitución del enfoque burocrático por una orientación hacia el diente necesariamente mejore la operación del gobierno; antes bien, sugiere que la aplicación del enfoque en el diente probablemente altere lo que hacen en las dependencias del gobierno, cambiando de ese modo los resultados de las operaciones gubernamentales. Evaluar si el resultado alterado constituye una mejoría exige un acto de criterio y voluntad. Corno cuestión empírica, el criterio del ejército y desus otorgantes es que, en general, esta aplicación es deseable.

luntaria y por tanto hay imposición de obligaciones. Ejemplo de este tipo de situación es la operación de los sistemas impositivos. En la actualidad, algunas oficinas recaudadoras identifican a los individuos y a las empresas contribuyentes corno clientes suyos; otras identifican corno tales a los intereses colectivos de la gente que paga impuestos y recibe servicios gubernamentales, al tiempo que conciben la prestación de servicios corno una manera de facilitar efectivamente al costo el cumplimiento voluntario.P Estas oficinas vienen efectuando cambios operativos -por ejemplo, simplificar las formas fiscales, redactar instrucciones en un inglés llano, brindar asistencia al contribuyente y crear la capacidad de efectuar rembolsos oportunos-, con la mira de hacer más fácil y más remunerador para la gente el cumplimiento de sus obligaciones. En un contexto de cumplimiento, este enfoque de la administración de oficinas recaudadoras pone en práctica dos prjncipios clave de la administración de operaciones de servicio: primero, que los clientes participan tanto en la producción corno en la prestación del servicio y, segundo, que el proceso de prestación de servicios suele operar más fácilmente cuando los clientes entienden lo que se espera de ellos y sienten que la organización y sus prestadores de servicios están haciendo un esfuerzo razonable por satisfacer sus necesidades.

Laformulación de una altematioa

De tal suerte, el concepto de la organización de servicios impulsada por el cliente es una herramienta cada vez más usada por los funcionarios públicos en la definición y la solución de problemas.e En un nivel de generalidad superior, este concepto también aporta muchos de los recursos necesarios para formular una alternativa coherente al paradigma burocrático.P Ya se están enfocando tanto los esbozos de esta alternativa

[23] Massachusetts adoptó el primer enfoque -véase Massachusetts Department of Revenue, *Annual Reports,* Boston, 1983-1984-, en tanto que Minnesota adoptó el segundo (véase "A Strategy for the 1990s", s. p. de i., s. f., St. Paul, Minn.).

[24] Véase Ron Zemke, "Putting Service Back into Public Service", *Training,* noviembre de 1989, pp. 42-49, sobre las mejoras en el otorgamiento de licencias para vehículos de motor y servicios de registro. Véase Mary Faulk, "Customer Service and Other Unbureaucratic Notions", Olympia, Department of Licensing, Estado de Washington, s. f., mimeografiado. El caso de "Middlesex Country Jury System", C16-86-656, de la John F. Kennedy Schol of Government, es otro ejemplo.

[25] Excelentes críticas académicas de versiones más generales del paradigma burocrá-

como su modo de identificar y atacar los puntos vulnerables del paradigma burocrático. Los siguientes pares de proposiciones destacan las principales líneas retóricas de batalla.>

* Una dependencia burocrática se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en las necesidades y las perspectivas de éste.
* Una dependencia burocrática se enfoca en las funciones y las responsabilidades de sus partes. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo.

tico se pueden encontrar en Perrow, *Complex Organizations;* Gareth Morgan, *lmages of Organization,* Sage, Beverly Hills, CA., 1986, Y Wilson, *Bureaucracf.* Estos destacados teóricos de la organización no se valen del enfoque en el servicio para criticar la teoría o la práctica de la burocracia. Entre las obras en que nos basamos para sintetizar el sistema conceptual del servicio al cliente se encuentran aquellas que fueron escritas por académicos y asesores de escuelas de negocios: Theodore Levitt, "The Industrialization of Service", *Haniard Business Reoieto,* septiembre-octubre de 1976, pp. 63-74; Richard B. Chase, "Where Does the Customer Fit in a Service Operation?", *HaruardBusiness Reuieto,* noviembre-diciembre de 1978, pp. 137-142; Thomas J. Peters y Robert H. Waterman, [r., *In Search ofExcellence: Lessonsfrom America'e Best-Run Companies,* Warner, Nueva York, 1982; Geoffrey M. Bellman, *The Qllestfor StaffLeadership,* Scott, Foresman, Glenview, Ill., 1986; James L. Heskett, *Managing in the Seroice Economu,* Harvard Business Sehool Press, Boston, 1986; James L. Heskett, "Lessons in the Service Sector", *Harvard Bueiness Reuieui,* marzo-abril de 1987, pp. 118-126; Karl *Albrecht,At America'e Service,* Dow [ones-Irwin, Homewood, 111., 1988; Christian Grónroos, "The Relationship Approach to Marketing in Service Contexts: The Marketing and Organizational Behavior Interface", *[ournal of BusinessResearch,* 20, 1990, pp. 3-11; William R. George, "Infernal Marketing and Organizational Behavior: A Partnership in Developing Customer-Conscious Employees at Every Level", *JOIImal ofBlIsiness Research,* 20, 1990, pp. 63-70; Christian Grónroos, *Service Managemen! and Marketing: Managing the Momeni of'Trutl: in Sennce Competition,*Lexington Books, Lexington, Mass., 1990; David E. Browen, Richard B. Chase, Thomas G. Cummings *et al., Service Managemeni Effectiuenese,* [ossey-Bass, San Francisco, 1990, y James L. Heskett, W. Earl Sasser, [r., y Christopher W. L. Hart, *Service Breakthroughs,* Free Press, Nueva York, 1990. Entre la bibliografía del sector público sobre la administración de servicios se incluye Charles C. Goodsell (comp.), *The Public Encounier: Where State and Ciiizens Meet,* Indiana University Press, Bloomington, 1981.

26 La palabra *retórico* no tiene intención peyorativa. Por el contrario, la retórica es un medio valioso para movilizar recursos y testimonios conceptuales. Véase Giandomenico Majone, *Eoidence, Argument, and Persuasion in ihe Polio) Procese,* Vale University Press, New Haven, Conn., 1989. Véase también Alasdair Roberts, "The Rhetorical Problems of the Manager", trabajo presentado en la Conferencia de Investigación Anual de la Asociación para el Análisis y la Administración de la Política Pública, San Francisco, octubre de 1990.

* Una dependencia burocrática se define tanto por la cantidad de recursos que controla corno por las tareas que desempeña. Una dependencia impulsada por el cliente se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes.
* Una dependencia burocrática controla los costos. Una dependencia impulsada por el cliente crea un valor neto de costo.
* Una dependencia burocrática se aferra a la rutina. Una dependencia impulsada por el cliente modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios.
* Una dependencia burocrática lucha por ganar terreno. Una dependencia impulsada por el cliente compite por obtener más negocio.
* Una dependencia burocrática insiste en seguir los procedimientos normales. Una dependencia impulsada por el cliente introduce la opción en sus sistemas operativos, cuando al hacerlo cumple un propósito.
* Una dependencia burocrática anuncia políticas y planes. Una dependencia impulsada por el cliente emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, con objeto de evaluar y revisar su estrategia operativa.
* Una dependencia burocrática separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer. Una dependencia impulsada por el cliente otorga a los empleados operativos la autoridad de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio al cliente corno su valor.F

27 La retórica del servicio al cliente se viene haciendo ubicua en las declaraciones de misión y estrategia por parte de las organizaciones gubernamentales. Véase, por ejemplo, U. S. General Services Administration, "1991 Strategic Plan", Washington, D. C, 1990. Asimismo, esta retórica se está constituyendo en lugar común en los artículos escritos para administradores públicos. Véanse, por ejemplo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Administration as Seruice: The Publicas Clieni,* París, 1987; Zernke, "Putting Service Back into Public Service"; Steven Kelman, "The Renewal of the Public Sector", *American Prospect,* verano de 1990, pp. 51-57; David Osborne, "Ten Ways to Turn D. C Around", *Washington Post Magazine,* 9 de diciembre de 1990, pp. 19-42; Barbara Bordelon y Elizabeth Clernmer, "Custorner Service, Partnership, Leadership: Three Strategies That Work", *GAO [ournal,* invierno de 1990-1991, pp. 36-43; Monte Ollenburger y Jeff Thompson, "A Strategy for Service?", *Public Management,* abril de 1990, pp. 21-23; George D. Wagenheim y [ohn H. Reurink, "Custorner Service in Public Administration", *Public Administration Review,* mayo-junio de 1991, pp. 263-270; Tom Glenn, "The Formula for Success in TQM", *Bureaucrai,* primavera de 1991, pp. 17-20, Y Joseph Sensenbrenner, "Quality Comes to City Hall", *Haniard Business Retiietn,* marzo-abril de 1991, pp. 64-75. Las asociaciones profesionales de administradores públicos

El hecho de que se esté divulgando el uso de esta clase de retórica sugiere que ahora se dispone de una nueva alternativa al paradigma burocrático, basada en un trabajo práctico e intelectual muy anterior. A medida que se formule adecuadamente y sea bien recibida, es ta alternativa puede constituir el marco de referencia para la mayor parte de los esfuerzos encaminados a diagnosticar los problemas operativos del sector público y a encontrarles solución. Por consiguiente, ha llegado la hora de definir tan cuidadosamente como sea posible en qué consiste esta alternativa, tarea que asume este libro.P

EL PARADIGMA POSBURoeRÁneo
DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

El uso cada vez más común de términos como *clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización* y *flexibilidad,* por parte de quienes tratan de mejorar las operaciones gubernamentales, indica que, en los Estados Unidos, el paradigma burocrático ya no es la única fuente importante de ideas y argumentación acerca de la administración pública.i? En la búsqueda de mejor rendimiento, hay quienes abogan por desregular el gobierno.v Otros proponen re inventarlo, concepto éste

están llamando la atención de sus miembros hacia estas ideas. Véanse, por ejemplo, los trabajos presentados en la Conferencia Nacional de la Sociedad Norteamericana para la Administración Pública de 1990, publicados en el número de otoño de 1990 de *Bureauerat.* Es más, los programas de educación ejecutiva usan cada vez más los conceptos de dientes y servicio. Véase Michael Barzelay y Linda Kaboolian, "Structural Metaphors and Public Management Educatíon", *!ol/mal of PolicyAnalysis and Management,* otoño de 1990, pp. 599-610.

28 Al emprender esta tarea, es importante tener presentes dos observaciones hechas hace muchos años por el teórico jurídico Kark N. Uewellyn. Primero, "es difícil tomar las cosas poco convencionales o conocidas para el destinatario y decirlas de manera que lleguen tal como se quiso [...] Me atrevo a decir que todos lo sabemos y todos tratamos de escudriñar y prepararnos, de escoger bien las palabras y arreglarlas mejor, a modo de que puedan ser fieles mensajeras". Segundo, "las panaceas no existen", *The Common Law Tradition: Deciding Appeals,* Little, Brown, Boston, 1960, pp. 401-403.

29 Los conceptos de presupuesto por programas, evaluación de programas y análisis político ampliaron y mejoraron el paradigma burocrático, aportando algunas de las simientes para el paradigma posburocrátíco, pero no desafiaron la idea del paradigma burocrático sobre la administración, la producción, la organización y la rendición de cuentas.

30 James Q. Wilson, *Bureaucraof: What Government Agencies Do and Why They Do lt,* Basic Books, Nueva York, 1989, pp. 369-376.

que alienta a los estadunidenses a tomar nota de los marcados cambios de prácticas operativas que tienen lugar en un conjunto de actividades públicas.v Como un desafío al pensamiento convencional, muchas dependencias gubernamentales vienen invirtiendo millones de dólares en programas de capacitación estructurados con base en un sistema conceptual en el que están incluidos los clientes, la calidad, el valor, el control de procesos y la participación de los empleados.F Para incrementar la flexibilidad y la responsabilidad financiera, algunos preconizan una gran expansión de las relaciones de intercambio y pago, en vez del financiamiento mediante fondos generales; muchos argumentan también en pro de la utilización de la competencia como dispositivo para hacer que las unidades de operación gubernamentales sean responsables ante sus clientes.P Entre los conceptos programáticos surgidos de la estudiada crítica al modo en que la visión de la reforma y del paradigma burocráticos han influido en las organizaciones de acatamiento y servicio se cuentan los incentivos a la regulación ambiental basados en el mercado.v la promoción del cumplimiento voluntario en

31 David Osborne y Ted Gaebler, *Reinuenting Gouemment: Hoto the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the PublicSector,* Addison-Wesley, Reading, Mass., 1992. El término se usó en 1991 en el discurso inaugural del gobernador de Massachusetts, William Weld. Véase "What 'Entrepreneurial Government' Means to Governor Weld"/ *BastanGlove,8* de enero de 1991/ pp. 17-18..

32 Sobre el movimiento por la calidad en el gobierno, véase Christopher Farrell, "Even Unc1e Sam Is Starting to See the Light", *Business Week,* Special1991 Bonus Issue: "The Quality Imperative"/ 25 de octubre de 1991/ pp. 132-137. Sobre los orígenes de los conceptos y las prácticas de la administración de calidad, véase David A. Garvin, *Managing Quality:* The*StrategicAnd Competitine Edge,* Free Press, Nueva York, 1988. La influencia del MCT en el departamento de defensa puede verse, por ejemplo, en Tom Varian, "Beyond the TQM Mystique Real-World Perspectives on Total Quality Management", American Defense Preparedness Association, Arlington, Va., 1990; Defense Communications Agency, "Vision 21jTQM: Venturing Forth into the 21st Century"/ 2a. ed., Washington/ D. C/ marzo de 1989; Navy Personnel Research and Development Center,." A Total Quality Management Process Improvement Model"/ San Diego, CA./ diciembre de 1988. Todavía está por aparecer alguna bibliografía sobre la administración de la calidad total en el gobierno.

33 Donald B.Shykoff, "Unit Cost Resourcing Guidance"/ Washington, D. C/ Department of Defense, s. p. d. i., octubre de 1990/ citado en Fred Thompson y L. R. Jones, "Management Control and the Pentagon", manuscrito, octubre de 1991/ p. 16.

34 Project 1988/"Round II:Incentives for Action: Designing Market-BasedEnvironmental Strategies",Washington,D.C/1991/yRobertN.Stavins/"qeanProfits:UsingEconomic Incentives to Protect the Environment"/ *PolicyReview,* primavera de 1989/ pp. 58-63.

la administración fiscal, la vigilancia comunitaria.v la integración del servicio social." el sis tema de jurados de un día o de un caso.Vla administración basada en la escuela" y la opción escolar."

¿Existe una idea medular única -reductible, tal vez, a una pulsación sonora- tras este fermento de pensamiento y práctica? Algunos lectores responderán que la idea central es el servicio. O el enfoque en el cliente. O bien la calidad. O los incentivos. O tal vez la creación de valor. O quizás la autorización. Pero los principales conceptos de la naciente práctica no se organizan jerárquicamente, con la idea maestra en lo alto. A modo de señalamiento, el concepto de incentivos no incluye la también útil idea de autorización, que puede definirse como un estado de cosas en que los individuos y los grupos se sienten psicológicamente responsables de los resultados de su trabajo. Dado que la argumentación y la práctica nacientes se hallan estructuradas por un paradigma en vez de una única idea medular, quienes deseen obtener el mayor beneficio de los nuevos recursos conceptuales deberán entender cómo se relacionan entre sí los diversos componentes del sistema.'?

35 MalcolmK. Sparrow, Mark H. MooreyDavid M. Kennedy, *Befond* 911: *A'Neu: Era for Policing,* Basic Books, Nueva York, 1990.

36 Beth A Stroul y Robert M. Friedman, " A System of Care for Severely EmotionaUy Disturbed Children and Youth", Georgetown University Child Development Center, Washington, D. C, julio de 1986.

37 "Middlesex County Jury System", [ohn F. Kennedy School of Government, casó C16-86-656.0.

38 Theodore R. Sizer, *Horace's Compromise: The Dilemma* o/ *the American High Sehool,* Houghton Mifflin, Boston, 1984, y Paul T. Hill Y[osephine Bonan, " Decentralization and Accountability in Public Educatíon", RAND, Santa Mónica, CA, 1991.

39 [ohn E. Chubb y Eric A Hanushek, "Reforming Educational Reform", en Henry Aaron (comp.), *Setting National Priorities,* Brookings Institution, Washington, D. C, 1990, pp. 213-247, Y John E. Chubb y Terry M. Moe, *Polities, Markets, and America's Schools,* Brookings Institutíon, Washington, O. C, 1990, pp. 185-229. Respecto a una reseña crítica de libros de Chubb y Moe, véase Richard F. Elmore, *louma! o/PoliCl) Analysis and Management,* otoño de 1991, pp. 678-694.

40 Un paradigma es un sistema conceptual basado en la experiencia. De manera más específica, un paradigma podría concebirse como un sistema de conocimiento, esquemas mentales, teorías de sentido común y razones generales para la acción. Para ver cómo se estructura este sistema, considérese un importante concepto contenido en el paradigma de la sociedad moderna: la producción. Este concepto realza la conciencia de ciertos tipos de procesos de trabajo (como el trabajo fabril) y disminuye otros (como el trabajo doméstico). El concepto de producción da lugar a un complejo esquema mental, que incluye otros conceptos como los de trabajadores, tareas, máquinas, especialización

Entender la estructura y el funcionamiento del paradigma más moderno, lo suficientemente bien como para mejorar la administración pública, exige atención y meditación, aunque no las refinadas aptitudes de un filósofo analítico o de un lingüista social. Nuestra sugerencia es que el nuevo paradigma se puede entender fácilmente trabajando con la metáfora de una familia ampliada de ideas. La imagen de una familia ampliada es útil porque indica que, en cierto modo, todas las ideas se vinculan entre sí e implica que, para identificar exactamente cómo, es necesaria cierta concentración. La misma metáfora se puede llevar más Iejos.v Imagínese al nuevo paradigma, lo mismo que al paradigma burocrático, corno a una generación en el seno de una familia ampliada. Aunque los miembros de cada generación tal vez no disfruten de la misma posición, sus relaciones -como las de los conceptos en uno u otro paradigma- no son jerárquicas. Todos los primos pueden ser compatibles en muchas situaciones, pero es probable que sus personalidades -en gran parte corno las implicaciones de los conceptos de incentivos y autorización- difieran marcadamente. Es más, así corno los hermanos y los primos tratan de demostrar que, individual y colectivamente, son distintos de la generación de sus padres, así las autodefiniciones del nuevo paradigma subrayan las divergencias con el paradigma burocrático. En las familias ampliadas y los paradigmas, las diferencias entre generaciones también reflejan cambios en los entornos sociales, económicos y políticos en que han vivido. Para llevar la metáfora un paso más adelante, así corno los hermanos y los primos tienen mayor influencia de la generación anterior de la que quieren ver o aceptar, así los conceptos del nuevo paradigma se hallan profundamente

aptitudes, organización, supervisión, insumo total, inventario de trabajo en curso, "cuellos de botella", defectos, inspección, relaboración, costos y eficiencia. Este complejo esquema mental estructura las teorías de sentido común acerca de la producción. Una teoría de sentido común históricamente importante sostenía que la prosperidad y la conveniencia modernas exigían eficiencia; la eficiencia demandaba reducir los costos de producción, y los costos podían reducirse mediante la especialización del trabajo, la estrecha supervisión de los trabajadores y la organización racional. De esta teoría de sentido común se desprendía una razón general para la acción en la sociedad industrial: la eficiencia.

41 Sobre las trayectorias del terreno de origen al terreno previsto, véase George Lakoff y Mark Turner, *More Than Cool Reason,* University of Chicago Press, Chicago, 1989, pp. 57-65.

CUADRO 1. *Comparación de paradigmas*

Paradigma burocrático	*Paradigma poeburocrático*
Interés público	Resultados que valoran los ciudadanos
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control	Lograr el apego a las normas
Especificar funciones, autoridad y estructura	Identificar misión, servicios, clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor
Implantar responsabilidad	Construir la rendición de cuentas
	Fortalecer las relaciones de trabajo
Seguir reglas y procedimientos	Entender y aplicar normas
	Identificar y resolver problemas
	Mejorar continuamente los procesos
Operar sistemas administrativos	Separar el servicio del control
	Lograr apoyo para las normas
	Ampliar la acción colectiva
	Ofrecer incentivos
	Evaluar y analizar resultados
	Enriquecer la retroalimentación

condicionados por sus relaciones lineales con los conceptos del paradigma burocrático que los precedió.

El término más adecuado para la nueva generación de la familia ampliada de ideas sobre el modo de hacer productivas y explicables las operaciones del gobierno es el de *paradigma posburocrático.* Este término implica que el paradigma posburocrático sea tan multifacético corno su predecesor. Un nombre inconexo habría ocultado el hecho de que, en tanto que cuestión histórica, la generación de ideas más joven ha evolucionado a partir del paradigma burocrático.

En el cuadro 1 se describe esa evolución. Este marco guía el esfuerzo por identificar el paradigma posburocrático y por enfocarlo desde una perspectiva histórica.

El cambio de paradigmas

Del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos

El propósito de las reformas burocráticas era permitir al gobierno ponerse al servicio del interés público.v Los reformadores decían que el gobierno serviría al interés público si era honrado y eficiente. Por honrado, entendían un gobierno limpio de particularismos, de molicie y del robo sin reservas de los dineros del pueblo. Por eficiente, concebían un gobierno que mejorara la infraestructura urbana, impartiera educación y promoviera la salud pública.P

Andando al tiempo, la estrategia de los reformadores, orientada a servir a los intereses de la población, llegó a definir el interés público. Uno de los elementos centrales de aquella estrategia era reclutar, desarrollar y conservar expertos en los campos de la contabilidad, la ingeniería y el trabajo social. Esta estrategia fue concebida no sólo para lograr resultados, sino también para usar la pericia como manera de legitimar las acciones de los funcionarios no electos en un Estado administrativo. Como consecuencia no prevista, pero tampoco sorpresiva, estos funcionarios dieron en suponer que el interés público quedaba servido siempre que aplicaran sus diversos cuerpos de conocimiento y de normas profesionales a problemas existentes dentro de sus respectivos campos de autoridad.

En tiempos de la reforma burocrática, cuando la demanda efectiva de lucha contra las enfermedades, construcción de obras públicas y contabilidad para el erario público apenas había alcanzado importancia, re-

42 Entre estas reformas se incluía la introducción de las protecciones del servicio civil, la votación abreviada, la reorganización, el proceso presupuestario ejecutivo y las compras competitivas.

43 A lo largo de los años, el concepto del interés público ha sido examinado hábilmente por los científicos políticos. Véase, por ejemplo, Charles E. Lindblom, "Bargaining: The Hidden Hand in Government (1955)", cap. 7 de *Democracu and Market System*, Norwegian University Press, Oslo, 1988, pp. 139-170. El historiador Richard Hofstadter señala que, en general, el interés público era lo que los reformadores -principalmente los profesionistas y las élltes de la clase media que habían perdido el poder ante las maquinarias políticas- consideraban que haría de los Estados Unidos una mejor sociedad. Véase *The Age of Reform: From Bryan to F. D. Ro*, Vintage, Nueva York, 1955, pp. 174-214.

sultaba razonablemente sostenible la presunción de que las decisiones tomadas de acuerdo con las normas profesionales eran congruentes con las necesidades y las exigencias colectivas de los ciudadanos. Hacer esta presunción ha dejado de ser razonable. El gobierno a menudo deja de obtener los resultados deseados desde el punto de vista ciudadano, cuando, en su propio seno, cada comunidad profesional está segura de que sus normas definen el interés público.

Para estimular una mayor investigación y una mejor deliberación acerca del modo en que la labor gubernamental guarda relación con los deseos de los ciudadanos, el paradigma posburocrático sugiere que la frase retórica específica "el interés público" debe confinarse a los libros de historia sobre la política y la administración estadunidenses. Una de las expresiones sustitutas deseables es "los resultados que valoran los ciudadanos". Comparada con su predecesora, la expresión más reciente se puede usar para motivar mayor investigación, argumentación más clara y deliberación más productiva acerca de los resultados que los ciudadanos valoran colectivamente. Esta construcción retórica también evoca la red de ideas acerca de las organizaciones enfocadas en el cliente, subraya los resultados sobre insumas y procesos e implica que, dentro del gobierno, las comunidades profesionales no pueden presuponer lo que valoran los ciudadanos.v

44 Algunos tal vez critiquen el uso de cualquier concepto como el de interés público. En la bibliografía sobre la discusión y la administración públicas se pueden hallar argumentos para apoyar nuestra premisa de que si se suprime la categoría retórica del interés público, se la debe sustituir por una idea funcionalmente semejante. Véase Steven Kelman, *Making Public Poliey: A Hopeful View of American Gaoernment*, Basic Books, Nueva York, 1987, 215. Véase también Robert B. Reich (comp.), *The Pouier of Public Ideas*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1990; Dennis F. Thompson, "Representatives in the Welfare State", en Amy Gutmann (comp.), *Democraoj and the Welfare State*, Princeton Uníversíty Press, Princeton, N. J., 1988, pp. 136-143, Y Mark H. Moore, "Creating Value in the Public Sector", en prensa. Puede encontrarse apoyo a la premisa de que la retórica contribuye a la deliberación en diversas obras como las de Donald N. McCloskey, *The Rhetoric of Economice*, University of Wisconsin Press, Madison, 1985; Warren Bennis y Richard Nanus, *Leaders: Strategies for Taking Charge*, Harper and Row, Nueva York, 1985; David Johnston, *The Rhetoric of Leviathan*, Princeton University Press, Princeton, N. J., 1986, Y Giandomenico Majone, *Euidence, Argument, and Pereuasiotrin the Policy Process*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1989.

De la eficiencia a la calidad y el valor

Los dirigentes del movimiento de administración científica de principios del siglo xx elaboraron y popularizaron una teoría del sentido común en torno a las causas, la naturaleza y la importancia de la eficiencia.[45] Esta teoría tenía sentido porque explicaba el progreso industrial característico de la época y la información acerca del funcionamiento de las fábricas modernas era ampliamente conocida. No hay más que dar un pequeño paso para inferir que los reformadores usaban su conocimiento de la administración industrial eficiente para dar forma a su concepto de la administración pública eficiente.v

¿Qué sabían los reformadores de la administración fabril? Sabían que un sistema fabril eficiente lograba producir cantidades siempre crecientes de bienes, al mismo tiempo que reducía el costo de la producción.'? También conocían las recetas para alcanzar aquel éxito. En las fábricas, los administradores controlaban la producción con gran detalle mediante las estructuras jerárquicas de supervisión. Sabían que los sistemas productivos y administrativos eran concebidos y operados por expertos, que trabajaban en oficinas responsables del personal, de la contabilidad, la inspección, la energía y la construcción, la ingeniería, el diseño del producto, los métodos, la eficiencia productiva y los pedidos.[48] Asimismo, los reformadores burocráticos sabían que los adminis-

45 Simplificamos aquí omitiendo la explicación del concepto de economía. Economía era la contraseña de quienes deseaban reducir los gastos y los impuestos gubernamentales; la eficiencia era destacada por los que querían mejorar el rendimiento del gobierno. También simplificamos aquí la explicación de eficiencia enfocando el movimiento de la administración científica y la administración fabril. Respecto de una exposición más completa sobre el concepto de eficiencia en la antigua administración pública, véase Dwight Waldo, *The Administratioe State*, 2a. ed., Holmes and Meier, Nueva York, 1984.

46 En este contexto, entendemos por conocimiento el conocimiento ordinario examinado en Charles E. Lindblom y David K. Cohen, *Usable Knouiledge: Social Science and Social Problem Soluing*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1979, pp. 12-14. Sobre las trayectorias del terreno de origen al terreno previsto, véase Lakoff y Turner, *More Than CooI Reason*, pp. 57-65.

47 Robert B. Reich, *The Next American Frontier*, Times Books, Nueva York, 1983, pp. 22-82.

48 Alfred D. Chandler, [r., "Mass Production and the Beginnings of Scientific Management", en Alfred D. Chandler, Jr. y Richard S. Tedlow (comps.), *The Coming of Managerial Capitalism: A Case Bookin the History of American Economic lnstiíutions*, Richard D. Irwin, Homewood, Il1., 1985, p. 465.

tradores y los expertos fabriles aplicaban su autoridad y su pericia a la administración industrial, sin interferencia política partidista.

De tal suerte, la indus tria no sólo era fuente de retórica en torno a un gobierno eficiente; la comprensión de los principales ingredientes de un gobierno eficiente por parte de los reformadores -reorganización, sistemas contables, pericia y control de costos- se hallaba arraigada en su conocimiento de la industria." Los reformadores elaboraron algunos otros ingredientes para procesos y técnicas específicos, como la cuidadosa definición de funciones y responsabilidades, el estudio centralizado de estimaciones presupuestarias, las compras centralizadas, la programación del trabajo, los sistemas para presentación de informes y el análisis de métodos. Sin embargo, un concepto clave -el producto- no recorrió el trayecto de la industria al gobierno.f?

Dado que excluía el concepto de producto, la influyente idea de gobierno eficiente que tenían los reformadores representaba un problema latente. Alentaba el florecimiento del notorio enfoque burocrático en los insumos y permitía a las funciones especializadas ser mundos encerra-

49 "La contabilidad sistemática estaba revolucionando el control sobre la producción industrial, señalando el rumbo no sólo de la eficiencia y la utilidad acrecentada, sino tambiénel de la honestidad", Barry Dean Karl, *Executioe Reorganization and ReJorm in the Neui Deal,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1963, p. 35. Destacando el papel de la industria como terreno de origen del conocimiento acerca del gobierno eficiente, no pretendemos que otras fuentes de conocimiento sean ajenas. A decir verdad, Karl señala que los antiguos reformadores se vieron influidos por la administración municipal en Alemania y el sistema parlamentario inglés, aunque la influencia de estos modelos estuviera mediada por el conocimiento del comercio y la industria en los Estados Unidos. Véase *Executiue Reorganization and Reform,* pp. 95-96. Karl también dice que la fuerza de los argumentos acerca de la práctica industrial se vio acrecentada por el ultraje moral contra la corrupción y el desperdicio. Véase *ExecutiueReorganization and Reform,* pp. 141-143.

50 ¿Cómo se explica este acertijo? Uno de los argumentos podría ser que los productos del gobierno son diferentes de los productos fabriles. Pero este argumento falla porque el concepto de producto podría haber servido como metáfora estructural-como ocurre en la actualidad- en los esfuerzos por conceptualizar la relación entre las metas y el trabajo organizacional. En contra de esta idea, podríamos argumentar que los reformadores no sabían pensar metafóricamente. Pero el concepto de un gobierno eficiente trae consigo el uso de la metáfora estructural: "El gobierno es industria". En gran parte, que los reformadores supieran que hablaban metafóricamente está fuera de lugar. Conjeturamos que el concepto de producto fue descartado porque los reformadores estaban comprometidos con el racionalismo y el profesionalismo y rehuían los procesos de mercado y los valores comerciales, en el contexto del gobierno. También se dejó sentir la influencia de los conceptos legales de organización.

dos en sí mismos. Más específicamente, en el gobierno, se podía reivindicar un aumento de eficiencia siempre que se redujera el gasto en insumas, en tanto que en un entorno industrial, resultaba mucho más fácil argumentar que la reducción de costos mejoraba la eficiencia sólo cuando implicaba una disminución en el costo por unidad de producto. Es posible que a los administradores industriales no les resulte fácil lograr que cada miembro especializado de la organización se concentre en el producto, pero, en este concepto -incorporado en los bienes que se mueven a lo largo de la corriente de producción y que "salen por la puerta"–, por lo menos tenían un modo de pensar precisa y significativamente sobre cómo podía alcanzar eficiencia la integración de funciones diferenciadas. Por razones planteadas con anterioridad, el concepto de interés público no poseía las facultades de integración del concepto de producto; a decir verdad, la estrategia de definir rigurosamente las funciones y las responsabilidades y de exaltar la pericia especializada se escurría en dirección opuesta.[51] La línea de fondo -ejemplificada en las historias de horror narradas en el capítulo II– es que la búsqueda de la eficiencia sin tendencias adecuadas hacia la integración funcional era una ficción.V

La palabra "eficiencia" debe eliminarse del léxico de la administración pública, corno lo ha sido de las elaboradas teorías prácticas sobre la manufactura y la administración de empresas de servicios.P En su lugar, al deliberar acerca de la naturaleza y del valor de las actividades gubernamentales.Ios servidores públicos deben recurrir a los conceptos interrelacionados de producto o servicio, calidad y valor, como sus contrapartes de las organizaciones no gubernamentales. Lo que se pretende es que, en estos términos, la deliberación en el sector público es tan útil como en cualquier otra parte.[54]

51 Véase Herbert A. Simón, *Adminietratíve Behctnor,* 3a. ed., Free Press, Nueva York, 1976, pp. 134-145. Simon replantea los argumentos para respetar las líneas de autoridad, independientemente de los méritos de la decisión particular.

52 Sobre la importancia de integrar las funciones y adaptar las organizaciones al entorno, véase Kenneth R. Andrews, The *Concept of Corporate Strategy,* ed. rev., R. D. Irwin, Homewood, Ill., 1980.

53 La palabra *eficiencia* no aparece ni en el índice de Michael E. Porter, *Competitive Advantage: Creating and Suetaimng Superior Performance,* Free Press, Nueva York, 1985, ni en el de James L. Heskett, W. Earl Sasser, Ir. y Christopher W. L. Hart, *Seniice Breakthroughs,* Free Press, Nueva York, 1990.

S4 La información proporcionada en los capítulos III-V de este libro es testimonio de esta pretensión.

El paradigma posburocrático no trata de conciliar la mayor parte de las controversias en torno a las definiciones generales de los conceptos de producto o de servicio, de calidad y de valor.P Probablemente sea futillegislar sobre la definición precisa de estas categorías retóricas y analíticas; sea como fuere, para nuestros propósitos, lo importante aquí es hasta qué punto, en la práctica, la gente hace un uso adecuado de estos conceptos al formular y discutir argumentos a la medida, *o ad hoc,* sobre el modo de evaluar y mejorar el rendimiento de determinadas organizaciones.é

Para sacar el mayor provecho de esos esfuerzos deliberativos, es necesario cierto acuerdo mínimo sobre los términos. Primero, la perspectiva adecuada desde la que deben definirse estos conceptos es la del cliente. Por esta regla, es aceptable la recurrente definición de calidad, en tanto que adaptación a las exigencias del cliente. Segundo, el valor neto debe distinguirse del valor, tomando en cuenta los cos tos. Conforme a esta regla, la pretensión de que es deseable la reducción de gastos debe estudiarse en términos del efecto en el costo y el valor de los productos y los servicios. Tercero, deben tenerse en cuenta los costos no pecuniarios soportados por los clientes, cuando coproducen servicios o acatan las normas. Por esta regla, los costos medidos mediante sistemas contables convencionales deben ajustarse en contextos de servicio o cumplimiento.

55 Sobre definiciones antagónicas del concepto de producto, véase Derek Abell, *Defining the Business: TI/e Starting Point of Strategic Plmming,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1980. Respecto a discusiones del concepto de creación de valor, véase Porter, *Competitite Adnantage,* pp. 33-61, Y David A. Lax y James K. Sebenius, *The Managers Negoiiator,* Free Press, Nueva York, 1986, pp. 63-116. El concepto de creación de valoren ambas obras encaja en la difundida tradición de consecuentismo del bienestar. Véase Amartya Sen y Bernard Williams (comps.), *Utilitarianism and Beyond,* Cambridge Univérsity Press, Cambridge, Inglaterra, 1982.

56 Sobre el papel de los argumentos *ad hoc* en la razón práctica y la ciencia social, véanse, respectivamente, [oseph Raz, *Practical Reason and Norms,* Princeton University Press, Princeton, N. J., 1990, pp. 28-35, Y Charles E. Lindblom, *Inqlliry and Change: The Ttoubted Attempt to Llnderstand and Shape Saciety,* Yale University Press, New Haven, Conn., 1990, pp. 169-170.

De la administración ala producción

Los reformadores burocráticos tenían una teoría sobre la manera en que los servidores públicos individuales contribuían a una administración eficiente. La teoría decía que el propósito de la administración era resolver problemas públicos, aplicando las leyes de manera eficiente. Las dependencias desempeñaban sus funciones subdiviendo las responsabilidades y asignándolas a las plazas. Asignados a sus puestos con base en el mérito, los servidores públicos desempeñaban sus funciones competentemente aplicando su pericia." Esta teoría prometía orden y racionalidad en ese nuevo campo de la cosa pública denominado administración'" y combinaba sutilmente un argumento político acerca de la legitimidad administrativa con un argumento organizacional respecto a la eficiencia. La teoría también ofrecia una razón para creer que el trabajo de los servidores públicos servía al interés público.

Hasta cierto punto, esta teoría del trabajo en la rama administrativa del gobierno aún subsiste. Pídase a los servidores públicos describir su trabajo y muchos relatarán hechos acerca de las funciones de su organización y de sus propias responsabilidades. Con objeto de comunicar lo que hace el titular de un cargo. algunas dependencias componen títulos que imitan lacadena de mando. Por ejemplo, un antiguo gerente de la Administración de Veteranos tenía el título de Subdirector Médico Asociado Asistente en Jefe.

Esta estrategia para definir el trabajo ya no satisface a los servidores públicos." Los miembros más jóvenes de la fuerza de trabajo se muestran menos dispuestos a aceptar la supervisión estrecha.s? Es inferencia razonable que la especificación de puestos organizacionales resulta una manera poco satisfactoria de caracterizar su identidad y su propósito en el trabajo. Otro de los problemas de la explicación normal es que los ciudadanos sean escépticos acerca de lo que vale el trabajo desempeña-

57 Sobre la teoría de organización clásica, véase Gareth Margan, *Images cfOrganization,* 5age, Newbury Park, CA., 1986, pp. 19-38.

58 Acerca del clásico argumento de que la administración es un terreno identificable de la actividad gubernamental, véase Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Qllarterly,* junio de 1887, pp. 197-222.

59 National Commission on the Public Service, *Leadership jor America: Rebuilding the PublicSeroice,* Washington, D. C. 1989, pp. 173-175.

60 Rosabeth Moss Kanter, *TheChange Masters: Innouation and Entrepreneurship in the AmericanCotperation;* Símon and Schuster.Nuéva York, 1983, pp. 56-58.

do por los servidores públicos... y que éstos lo sepan.s! El paradigma burocrático ofrece a los servidores públicos de fines del siglo xx pocas herramientas para explicarse a sí mismos y a los demás por qué vale su trabajo.

El testimonio acumulativo de que la producción es una poderosa alternativa a la idea de la administración proviene del movimiento de administración de la calidad total (ACT). La ACT proporciona a los empleados métodos para identificar y mejorar los procesos de producción, como el análisis de flujo de procesos.s? La mayor parte de los empleados gubernamentales, cuya experiencia con los conceptos y los métodos de la ACT ha sido positiva, se hallan profundamente comprometidos con la idea del análisis y del control de procesos.[63]

¿*Por* qué es la producción una idea convincente? Una de las razones es que los empleados de nivel operativo se hallan típicamente implicados en la toma de decisiones; otra, que los métodos de razonamiento formalizados han sido considerados –a menudo por primera vez– en las deliberaciones sobre el modo en que deben organizarse los procesos de producción. Tanto el compromiso de los empleados como el análisis objetivo mitigan el sentimiento de impotencia entre los que laboran en las jerarquías organizacionales.e Es más, usando métodos de análisis de procesos, los empleados pueden desarrollar una representación visual compartida de la organización, sin hacer referencia alguna a su estructura o a sus límites jerárquicos. Aún más importante es que, por medio del análisis de procesos, cada empleado pueda visualizar y describir para los demás la manera en que su trabajo conduce a la entrega de un

61 National Commission on the Public Service, *Leadership jor America: Rebuilding the Pllblic Seroice,* pp. 21-41.

62 Para una discusión sobre el proceso de control, véase Robert H. Hayes, Steven C. Wheelwright y Kim B. Clark, *DsmamicManufacturing: Creating Ole LearningOrganiuuion,* Free Press, Nueva York, 1988, pp. 185-341, Y Hesket, Sasser y Hart, *Service Breakihroughs,* pp. 112-158.

63 Esta pretensión empírica no se puede verificar con base en la investigación científico-social. Queda corno testimonio anecdótico derivado del extenso contacto con administradores del sector público y del trabajo de campo realizado para "Denise Fleury and the Minnesota Office of State Claims", [ohn F. Kennedy School of Governrnent, caso C15-87-744.0.

64 Marshall Bailey, de la Agencia Logística de la Defensa, dice que el análisis de procesos es una manera de enfrentar el PRÓC (la Profecía, el Rumor, la Opinión y la Conjetura), que menoscaba el empeño de los empleados y el rendimiento organizativa.

servicio o de un producto valiosos. Y los compañeros de trabajo pueden comprender –y apreciar-la labor que desempeña cada quien.s"

Para precaverse de las analogías erróneas entre la operación gubernamental y el proceso manufacturero, el paradigma posburocrático sugiere que el concepto de producción se exprese como prestación de servicios.é" Esta terminología recuerda a los servidores públicos la compleja e íntima relación existente entre el proceso y el producto en la prestación de servicios: en tanto que la producción de bienes constituye un proceso separado de la distribución y del consumo, muchos servicios se producen, se entregan y se consumen en el mismo proceso, a menudo con la participación de los clientes como coproductores.v?

Del control a la consecución del apego a las normas

En la visión del gobierno que tenían los reformadores burocráticos, el control era el alma de una administración eficiente. Se le consideraba tan vital que la intención de fortalecerlo servía corno efectiva premisa principal en los argumentos con los cuales se apoyaba a un nutrido grupo de prácticas que profundizaban y ampliaban las reformas burocráticas. Entre ellas se incluían los sistemas contables, los congelamientos presupuestarios, las reorganizaciones, los requisitos de un informe e incontables medidas para reducir el ejercicio de la discrecionalidad por parte de la mayoría de los servidores públicos.

65 Una entrevistada para el caso de Denise Fleury informó que antes de dedicarse al análisis del flujo de procesos, los colaboradores se veían entre sí como categorías laborales; después, se vieron como personas.

66 Algunas actividades del gobierno, como la acuñación de moneda y la fabricación de armamento, se asemejan más a la manufactura que a la prestación de servicios. La mayor parte de las actividades de cumplimiento se parecen más a los servicios que a las manufacturas. *Ganarapego a lasnormas* es un término adecuado para la producción en un contexto de cumplimiento.

67 Las descripciones típicas de la administración de la calidad total no establecen la distinción vital entre la producción industrial y la prestación de servicios. Respecto a un planteamiento de esta diferencia, véase James L. Hesket, *M.anaging in theSeniice Economy,* Harvard Business School Press, Bastan, 1986. A decir verdad, los terrenos de origen de las prácticas de administración de la calidad total son las industrias y las empresas de servicios públicos. Vista de cerca, la falta de establecer la diferencia entre servicio e industria es una desventaja importante para la ACT.

¿Por qué fue reverenciada por los defensores de la administración eficiente esta fría y mecánica idea? La respuesta radica en que el control era un concepto importante en todas las líneas de pensamiento entrelazadas en la visión de la reforma burocrática.s'' El control era esencial para alcanzar la meta de una rama ejecutiva unificada. Se debía ejercer para purgar a las decisiones administrativas de influencias particularis-taso El control era la base para la operación eficiente de las organizaciones en gran escala.s? y aseguraba al público que alguien, a saber el funcionario principal, estaba a cargo de la administración.

Influidos por las ideas de burocracia legal racional y por la práctica industrial, los creadores del paradigma burocrático persiguieron las metas del orden, racionalidad, administración impersonal, eficiencia y rendición de cuentas política, ins tituyendo sistemas de reglas controlados desde el centro. El enfoque en las reglas, la obligatoriedad de la centralización y el énfasis en la aplicación generaban consecuencias preocupantes, que se orientaron a hacer de la palabra "burocracia" un término más peroyativo que descriptivo. El paradigma burocrático alentaba las actividades de control para el desarrollo de sistemas de reglas cada vez más densos, como respuesta a las circunstancias cambiantes o a los nuevos problemas.[70] Cuando los sistemas de reglas fueron extremadamente complejos, se necesitaron operaciones *staff* de alcance considerable -localizadas en las dependencias tanto *staff como* operativas- para entenderlos, administrarlos y actualizarlos.

[68] Una razón básica fue la influencia de las metáforas de la máquina en el pensamiento organizacional. Véase Morgan, *Images of Organization*, pp. 19-38.

[69] Véase JoAnne Yates, *Control throllgh Communication: The Rise of System in American Management*, [ohns Hopkins University Press, Baltimore, Md., 1989, pp. 1-20. Según Yates, los conceptos de control y de sistemas fueron desarrollados como filosofía administrativa durante los años noventa del siglo XIX.

[70] Respecto a una exposición sobre las frecuentes incompatibilidades entre las reglas y las realidades operativas, véase James Q. Wilson, *Bureaucracu*, pp. 333-345, Y Steven Kelman, *Procurement and Public Manugemeni: The Fear of Discretion and ihe QlIality of Gooemment Performance*, American Enterprise Institute, Washington, O. C., 1990, pp. 88-90.

La centralización

El paradigma burocrático instaba a las autoridades a centralizar, en las dependencias *staff,* la responsabilidad y la autoridad para tomar decisiones administrativas. Por lo general, las operaciones staffcentralizadas carecían de capacidad para procesar de manera expedita las solicitudes que recibían, fuera porque su fuerza en el proceso presupuestario era escasa, o porque su compromiso era con la idea de ahorrar dinero a los contribuyentes. Como consecuencia adicional, las decisiones tomadas desde el centro no tenían en cuenta la complejidad y la variabilidad de las situaciones confrontadas por las dependencias operativas.

La implantación

Era típico que las dependencias *staff* encargadas de la implantación fueran ciegas a las oportunidades de corregir los problemas en su origen.?' Por ejemplo, las dependencias a menudo eran incapaces de cumplir con las normas porque sus empleados no sabían cómo aplicarlas a situaciones específicas. Muchos de aquellos problemas de cumplimiento se podían haber resuelto proporcionando educación y asesoría específica acerca del modo de mejorar los procesos administrativos o productivos; no obstante, las organizaciones de cumplimiento que hacían hincapié en la aplicación solían invertir poco en la solución de problemas. Es más, cualquier énfasis en la implantación creaba innecesariamente relaciones antagónicas entre las actividades de control y las dependencias sujetas al cumplimiento. Esta clase de relación desalentaba los esfuerzos orientados a cumplir voluntariamente con las normas."

71 Como ya se ha mencionado, el movimiento por la administración de la calidad total no se ha enfocado en los procesos de cumplimiento. De tener que desarrollar ese enfoque, podría empezar señalando las similitudes entre las visiones de implantación en el cumplimiento y los enfoques de inspección en la manifestación de calidad. Al diagnosticar problemas con el enfoque de implantación, la experiencia con la inspección podría servir como útil terreno de origen. Similarmente, como dispositivo heurístico para estructurar un mejor enfoque en el cumplimiento, las opciones preferidas de la ACT a la inspección deben usarse como terreno de origen. Desde una perspectiva posburocrática la ACT no debe ser el único de estos terrenos .de origen. Entre otros terrenos de este tipo se incluyen las líneas republicanas liberal y cívica de la teoría política estadunidense y la experiencia reciente con.la administración de servicios.

71 Acerca de una exposición sobre esta consecuencia de una orientación a la ímplan-'

En nuestra opinión, al cabo de más de medio siglo de uso, el concepto de control se halla tan ligado al obsoleto enfoque en las reglas, la centralización y la implantación que el persistente uso de la palabra constituye un obstáculo para el pensamiento innovador acerca de la manera de alcanzar resultados que valoren los ciudadanos. No son totalmente adecuados corno sustitutos los términos alternativos que hoy se usan, entre ellos, *delegación, descentralización, simplificación, regulación basada en los incentivos* y *cumplimiento voluntario.* Sea cual fuere el término que venga a estructurar el pensamiento posburocrático, el concepto debe servir para: 1) destacar otros medios distintos de las reglas, corno los principios, a fin de enmarcar y comunicar las normas a las que deben apegarse las dependencias; 2) reconocer la complejidad y la ambigüedad de las situaciones especiales que enfrentan las dependencias sujetas al cumplimiento, y 3) subrayar el papel que las recompensas y las relaciones de trabajo positivas pueden desempeñar en la motivación de las dependencias sujetas al cumplimiento de tornar buenas decisiones. El término *conseguir el apego a las normas* está concebido para llenar esta función. Este concepto señala varias líneas de pensamiento posburocrático en torno a las estrategias organizacionales de las actividades de cumplimiento, una de las cuales merece destacarse aquí.

Dado que ganar el apego a las normas exige gente que elija entre las opciones, en condiciones de complejidad y ambigüedad, las estrategias de cumplimiento deben facultar a las dependencias sujetas a él a aplicar las normas a sus circunstancias particulares. Por definición, estas dependencias quedan facultadas cuando se sienten personalmente responsables de acatar las normas y se encuentran psicológicamente investidas de la tarea de hallar la mejor manera de hacerlo. Para tornar buenas decisiones de acatamiento, es tan importante asumir una responsabilidad personal por los resultados corno entregar bienes y servicios de calidad.

Tal corno lo han descubierto los analistas al estudiar las fuentes de productividad y calidad en el seno de las organizaciones, el hecho de asumir una responsabilidad personal está sustancialmente influido por el entorno laboral. En particular, los investigadores dicen que hay mayor probabilidad de que los empleados asuman una responsabilidad

tación en el contexto de la regulación social, véase Eugene Bardach y Robert A. Kagan, *Going by the Book: The Problem of Reglllatory Unreasonabteneee*, Temple University Press, Filadelfia, 1982, pp. 93-119.

personal en el trabajo cuando reciben directivas claras acerca de los propósitos y los resultados deseados, además de educación, asesoría, recursos materiales, retroalimentación y reconocimiento." Estos descubrimientos sugieren que la asunción de una responsabilidad personal de acatar las normas probablemente mejore cuando las personas sujetas al cumplimiento entiendan el propósito de las normas, obtengan educación y asesoría acerca del modo de aplicar las normas a las situaciones que enfrentan, reciban información oportuna y útil en torno al grado en que se está logrando el cumplimiento y reciban un reconocimiento por sus logros.

La voluntad de asumir una responsabilidad personal de cumplir con las normas también depende de varios factores más, entre ellos la medida en que la comunidad de sujetos a cumplimiento las apoye; el hecho de que otros miembros de la comunidad estén asumiendo sus obligaciones; que las organizaciones de cumplimiento traten de simplificar el proceso correspondiente, y que sea evidente la capacidad de imponer las normas a quienes no obran de acuerdo con ellas.?' El paradigma posburocrático reconoce que algunas personas tal vez no respondan adecuadamente a los esfuerzos por lograr su cumplimiento. Por este motivo, la imposición sigue siendo función indispensable, aun cuando el enfoque siga residiendo en ganar el apego a las normas." Estos factores son cada vez más reconocidos por las administraciones fiscales y otras dependencias, cuyo éxito depende principalmente de la voluntad y la habilidad de las personas y las organizaciones para apegarse a las normas.[76] El paradigma burocrático definía las organizaciones en términos

[73] Véase J. Richard Hackman y Greg R. Oldham, *Work Redesign,* Addison-Wesley, Reading, Mass., 1980.

[74] Véase, en general, Joseph Raz (comp.), "Introducción", en *Authority,* New York University Press, Nueva York, 1990, pp. 1-19.

[75] Véase la discusión sobre las manzanas buenas y malas en Bardach y Kagan, *Going by the Book,* p. 124.

[76] Véase Jeffrey A. Roth y [ohn T. Scholz (comps.), *Taxpayer Compliance: Social Science Perspectives,* vol. 2, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1989; Malcolm K. Sparrow, "Informing Enforcement", Cambridge, Mass., s. p. d. í., diciembre de 1991); Mark H. Moore, "On the Office of Taxpayer and the Social Process of Taxpaying", en Philip Sawicki (comp.), *Income Tax Compliance,* American Bar Association, Reston, Va., 1983, pp. 275-292; Manuel Ballbé i Mallol, Catherine Moukheibir, Michael Barzelay y Thornas D. Herman, "*The* Criminal Investigation and Prosecution of Tax Fraud in Advanced Societies", Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid,

de las funciones que se les asignaban, la autoridad que se delegaba en ellas y su estructura formal. Las funciones eran categorías abstractas de trabajo que debían desempeñarse dentro de la maquinaria organizativa mayor del gobierno. La autoridad era el derecho de tomar decisiones y demandar obediencia de los subordinados en materias vinculadas al otorgamiento de autoridad. La estructura formal se refería al sistema de relaciones entre jefes y subordinados, que comparaba la autoridad delegada con las funciones subdivididas, en última instancia, en el nivel de los puestos individuales.

Las críticas a este punto de vista son legendarias. El enfoque en las funciones hacía que las organizaciones parecieran instrumentos técnicos y no instituciones cuyos miembros se hallaran comprometidos con el logro de propósitos." El enfoque en la autoridad ocultaba la fuerza de otros métodos de cálculo y control sociales, entre ellos la persuasión y el intercambio." El enfoque en la estructura formal puso la carreta de los medios de organización ante el caballo del propósito y de la estrategia organizativos.??

Desde una perspectiva posburocrática, el principal desafío de las organizaciones es canalizar las energías humanas a pensar en el trabajo socialmente útil y a desarrollarlo. Para enfrentar este reto, los servidores públicos necesitan mejores categorías que las funciones, la autoridad y la estructura. Los conceptos de misión, servicios, clientes y resultados son valiosos porque ayudan a los servidores públicos a articular sus propósitos y a deliberar acerca del modo de adaptar el trabajo para alcanzarlos.s? Las misiones son reclamos acerca de la aportación clara

septiembre de 1991, y State of Minnesota, Department of Revenue, "Strategies for the '90s", Sto Paul, 1990.

77 Acerca del planteamiento clásico de la diferencia entre las organizaciones como instrumentos técnicos y como formas de gobierno comprometidas, véase Philip Selznick, *Leadership* in *Adminieiration:* A *Sociological Interpretation,* Harper and Row, Nueva York, 1957. Sobre un argumento reciente del mismo tenor, véase Albert O. Hirschman, *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experienees* in *Latin America,* Pergamon, Nueva York, 1984.

78 Robert A. Dahl y Charles E. Lindblom, *Polities, Eeonomies, and Welfare,* Harper Bros., Nueva York, 1953, y Charles E. Lindblom, *Polities and Markets,* Basic Books, Nueva York, 1977.

79 Alfred D. Chandler, [r., *Strategy and Structure,* MIT Press, Cambridge, Mass., 1962.

80 Otro concepto valioso es la estrategia, especialmente como se define en Lax y Sebenius, *Manager as Negotiator,* pp. 261-268.

de una organización hace al bien público.t! Los servicios son los productos de esa organización.V Los clientes son los individuos o los cuerpos colectivos -de dentro o de fuera de la organización- ante los cuales los empleados rinden cuentas en tanto que partes de las relaciones de clientes.[83] Los resultados son estados de cosas bien definidos, que la organización trata de provocar mediante sus actividades.s-

De la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas

De acuerdo con el paradigma burocrático, una de las funciones clave de los administradores consistía en usar su autoridad para imponer responsabilidad a sus subordinados.P En tanto que mandato para dirigir gente en las organizaciones, este concepto formalista, jerárquico y correctivo de responsabilidad dejaba mucho que desear. El formalismo

81 Esta definición está influida por MarkH. Moore, "WhatSortofIdeas Become Public Ideas?", en Robert B. Reich (comp.), *The Patoer ofPublic Ideas,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1990, pp. 55-83, YRonald Jepperson y John W. Meyer, "The Public Order and the Construction of Formal Organizations", en Walter W. Powel y Paul J. DiMaggio (comps.), *The Neto Inetítutíonalism in Organizational Theory,* University of Chicago Press, Chicago, 1991, pp. 183-203.

82 Como ya se ha mencionado, en el sector público, los servicios y los productos con frecuencia se definen metafóricamente. El papel de las metáforas estructurales en el pensamiento y la práctica de la administración del sector público merece considerable atención. En principio, véase Michael Barzelay y Linda Kaboolian, "Structural Metaphors and Public Management Education". *[oumal ofPalicy Analysis and Management,* otoño de 1990, pp. 59-610.

83 Véanse los principios expuestos en el capítulo anterior.

84 El paradigma burocrático enfocaba su atención en las funciones y en las metas no operativas más que en la producción de los estados de cosas deseados. En este contexto, el término *resultado* tiene un significado diferente del que posee en la bibliografía académica sobre política pública, donde el concepto de resultado generalmente se refiere a las consecuencias definitivas previstas de una intervención política pública. Tal como se usa aquí, un resultado puede ser equivalente a los logros aproximados del trabajo de una organización. Por ejemplo, entre los resultados deseados de una operación de administración de plantas se incluye la limpieza de los edificios y la satisfacción de los clientes.

85 Herbert A. Simón, Donald W. Smithburg y Víctor A. Thompson, *Public Adminisiration,* Knopf, Nueva York,1950, p. 513.

pasaba por alto las funciones que desempeñan las emociones, los compromisos y las normas para los grupos de colegas en la conformación de la motivación y el comportamiento intrínsecos. El enfoque en la jerarquía desviaba la atención de la administración de los sistemas de interdependencias entre subordinados y empleados que rendían cuentas a distintos superiores. Además de lo cual, la idea de imposición de la responsabilidad daba a ésta un tinte retrospectivo y de descubrimiento de defectos.

Desde una perspectiva posburocrática, la manera más efectiva de hacer responsables a los empleados es lograr que éstos sientan serlo.[86] En parte, este camino hacia la responsabilidad es interesante porque los empleados quieren ser responsables. Quieren serlo porque es la única manera que tienen, y tenemos, de ser importantes. De acuerdo con un connotado filósofo contemporáneo:

> La importancia tiene dos aspectos. El primero implica causar impacto o efecto externo, siendo el origen causal de los efectos externos, un lugar desde el cual fluyen los efectos, de tal modo que otras personas u otras cosas se ven afectadas por nuestras acciones. El segundo aspecto de la importancia implica ser tomado en cuenta, contar. Si el primero conlleva ser una fuente causal-de la que fluyen los efectos, el segundo implica ser un lugar hacia el cual fluyen las respuestas, respuestas a nuestras acciones, nuestras características o nuestra presencia. En cierto modo, nos prestan atención y nos toman en cuenta. Que simplemente nos presten atención, es lo que queremos.V

86 En Hackman y Oldham, *Work Redesign,* pp. 71-98, se desarrolla el argumento de que la responsabilidad es un estado de cosas psicológico que puede recibir influencia del entorno del individuo. En una vena similar, otros psicólogos sociales concluyen, sobre bases experimentales, que la responsabilidad despierta" inquietudes acerca de la evaluación social, de suerte que el interés de un individuo por parecer pensativo, lógico e industrioso supera la motivación para haraganear". Véase Elizabeth Weldon y Gina Gargano, "Cognitive Loafing: The Effects of Accountability and Shared Responsibility on Cognitive Effort", *Personality and Social Psychology Bulletin,* 1988, p. 160, citado en Robert E. Lane, *The Market Experience,* Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra, 1991, p. 49.

87 Robert Nozick, *The Examined Lije: Philosophical Meditations,* Simon and Schuster, Nueva York, 1989, p. 174. Nozick, también dice, en efecto, que ser responsable en este sentido es necesario para tener una vida plena y moral. Basándose en la teoría política lockeana, Rogers M. Smith plantea un argumento similar. Véase *Liberalism and American Constitutional Law,* Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1985, pp. 205-206.

CUADRO 2. *Las relaciones de trabajo*

Las relaciones con el cliente

Clientes individuales u organizacionales

- en las organizaciones
- en el gobierno
- fuera del gobierno

Clientes colectivos

- en las organizaciones
- en el gobierno
- fuera del gobierno

Relaciones de producción

Relaciones de coproducción con los clientes

Relaciones con los cumplidores

- en el gobierno
- entre el gobierno y el público

Relaciones con los proveedores

- en el gobierno
- proveedores

Relaciones de equipos

- entre individuos
- entre grupos de tarea
- entre funciones

Relaciones de socios

- en el gobierno
- entre los sectores público y privado

Relaciones de supervisión

Relaciones con la jefatura del Poder Ejecutivo y su personal

Relaciones con los cuerpos legislativos, los legisladores y el personal

Relaciones con los tribunales

Relaciones entre miembros

Relaciones de empleo

- entre empleados y sus dirigentes organizacionales
- entre empleados y sus superiores inmediatos
- entre los empleados y el patrón
- Relaciones a nivel comunitario
- entre dependencias
- entre servidores públicos

Relaciones de grupos de colegas

- entre funcionarios
- entre miembros de una especialidad profesional

Los psicólogos especializados en el estudio del trabajo dicen que los empleados se sienten responsables cuando creen que los logros de la labor que se proponen tienen consecuencias para otros, cuando reciben información sobre ellos y pueden atribuirlos a sus propios esfuerzos, iniciativas y decisiones." Inspirado en este tipo de argumento, el paradigma posburocrático valora los esfuerzos de los administradores públicos y sus autoridades para producir estados de cosas en que los servidores públicos se sientan responsables de alcanzar los resultados deseados.

Como modo de superar la arremetida jerárquica y correctiva de la responsabilidad en el paradigma burocrático, la atención debe enfocarse en la diversidad de relaciones de trabajo, entre ellas la relación con el cliente, mediante las cuales los servidores públicos crean resultados que valoran los ciudadanos. (En el cuadro 2 se muestra un esquema de clasificación de las relaciones de trabajo.) Desde una perspectiva posburocrática, la rendición de cuentas entre las partes comprometidas en estas relaciones debe ser una vía de doble sentido. Por ejemplo, los proveedores deben rendir cuentas ante los clientes para satisfacer sus necesidades en calidad y valor, en tanto que los clientes deben rendir cuentas ante los proveedores, para aclarar sus propias necesidades y proporcionar retroalimentación. De manera más general, al reflexionar y deliberar acerca de la rendición de cuentas ante los clientes y otras personas, los administradores públicos deben tener presentes todos los elementos de las relaciones que funcionan convenientemente: una comprensión consistente del propósito y del carácter de la relación; una comprensión detallada de los comportamientos y los resultados que las partes considerarían satisfactorios; el suministro de retroalimentación acerca del grado en que las partes se desempeñan convenientemente y del modo en que podrían superarse, y la reconsideración de la relación de trabajo, a la luz de las circunstancias cambiantes y de la experiencia acumulativa.

88 Hackman y Oldham, *Work Redesign,* pp. 77-81. Para un sumario reciente de la bibliografía sobre las motivaciones intrínsecas y extrínsecas en el trabajo, véase Lane, *Market Experience,* pp. 339-371.

De la justificación de costos a la entrega de valor

De acuerdo con el paradigma burocrático, la determinación del presupuesto era un proceso que desembocaba en los planes de gasto anual. Corno parte del proceso presupuestario, se encargaba a los administradores la tarea de realizar estimaciones sobre las necesidades de su organización.s? En la práctica, ellos asumían la labor de desarrollar argumentos convincentes para que sus necesidades durante el siguiente año presupuestario fueran mayores que durante el año en curso. Entre las principales categorías de testimonios aceptables en los argumentos sobre las necesidades se contaban el gasto corriente, los aumentos previstos en el costo de funcionamiento y el costo estimado de elevar el nivel de actividad de la organización. Tras recibir las estiinaciones respecto de las necesidades, las oficinas centrales de presupuesto elaboraban argumentos que apoyaran su pretensión de que los costos de la dependencia eran menores que los estimados, como parte de un esfuerzo por juzgar qué peticiones de recursos eran más justificadas.[90]

El paradigma burocrático para la determinación del presupuesto era congruente con muchos otros aspectos. Por ejemplo, la retórica de la necesidad concordaba con la idea de los reformadores en el sentido de que el gobierno debía satisfacer las necesidades de los ciudadanos sin malgastar los dólares de los contribuyentes. También era congruente con la creencia de que la responsabilidad de hacer al gobierno eficiente debía dejarse primordialmente en manos de la autoridades y de sus especialistas presupuestarios. Por lo demás, la tarea de hacerlo eficiente significaba examinar costos.

Algunos defensores del paradigma posburocrático plantean provocativos interrogantes en torno a esta idea.?' Especulan que los ciudada-

89 Simon, Smithburg y Thompson, *Public Administration,* pp. 508-509.

90 Al1en 5chick presenta un planteamiento matizado de este aspecto del paradigma burocrático: "Las dependencias que gastan habitualmente se comportan como demandantes, pero en su mayor parte tienen procedimientos para conservar los recursos que están a su disposición [...). Asimismo, la oficina central del presupuesto desempeña una función principal en la conservación de recursos, pero ocasionalmente sirve de demandante para los usos que favorece. No es raro que la oficina del presupuesto diga que a algunos programas se les deben dar más fondos de los que han solicitado". Véase "An Inquíry into the Possibility of a Budgetary Theory", en Irene S. Rubin (comp.), *Nao Directione in Blldget Theory,* State University of New York Press, Albany, 1988, p. 65.

91 Véase Peter Hutchinson, Babak Artnajani y John James, "Enterprise Management:

nos se interesan mucho más por la calidad y el valor de los servicios públicos que por sus costos; de ahí que sea un error de las autoridades el examen de costos en el transcurso de las deliberaciones presupuestarias. Avizoran un mundo en que estas deliberaciones les permitan hacer, de las dependencias, adquisiciones fundamentadas de servicios por el interés del público. También afirman que el mejoramiento de la calidad y del valor de los servicios públicos puede lograrse con base en la rutina, cuando es de esperar que las dependencias rastreen los cambios de exigencias de los clientes y aumenten la productividad mediante una mejor administración de los procesos de producción; en cambio, señalan que, bajo el paradigma burocrático, los procesos presupuestarios motivan a los administradores públicos a emplear su limitado tiempo justificando costos. Desde una perspectiva posburocrática, es urgente determinar lo que implican en la teoría y en la práctica estas afirmaciones y estas especulaciones.

Más allá de las reglas y de los procedimientos

La premisa de los incontables argumentos planteados a partir del paradigma burocrático señala que el curso de la acción (o la inacción) propuesto es congruente con las reglas y los procedimientos existentes. Las discusiones previas sobre los conceptos de eficiencia, administración y control explican por qué estos argumentos generalmente eran convincentes.

Desde un ángulo posburocrático, los argumentos asentados como premisas de acuerdo con las reglas y los procedimientos existentes se deben acoger con razonable grado de escepticismo. Los que se formulen con base en las reglas deben refutarse, para replantear el problema en términos tales que se logre el mejor resultado posible, tomando en cuenta tanto la intención subyacente tras las reglas, la complejidad y la ambigüedad de la situación, como la habilidad para lograr el apoyo de quienes implantaron las normas. De este modo, la metáfora predominante en el trabajo puede ser la solución de problemas, en vez del segui-

Designing Public Services as if the Customer Really Mattered (Especially now that Government Is Broke)", Center of the American Experiment, Minneápolis, 1991; así como las instrucciones presupuestarias fiscales 1992-1993 para el gobierno del estado de Minnesota, reproducidas como "Apéndice 3".

miento de rutinas burocráticas. Asimismo, los argumentos presentados como premisas con apoyo en los procedimientos vigentes se deben contrarrestar instigando a la deliberación sobre el modo en que el mejoramiento de los procesos puede elevar a la vez la calidad y el valor de los servicios.

Más allá de los sistemas administrativos en operación

Las dependencias *staff* centralizadas fueron la encarnación institucional de la visión de la reforma burocrática. Mediante los sistemas administrativos operantes, estas organizaciones ponían en práctica los conceptos de eficiencia, administración y control. Sus culturas y sus rutinas produjeron muchas de las restricciones y de los incentivos que tuvieron ante sí las dependencias operativas que, desde una perspectiva posburocrática, ahora desvirtúan la habilidad del gobierno para entregar resultados que valoren los ciudadanos.

Si ha llegado el momento de abrirse paso entre la burocracia, las operaciones *staff* centralizadas deben formar parte del proceso. En aras de este propósito, esas operaciones necesitan transformar sus estrategias organizacionales. Como ocurre con las dependencias operativas, se pueden beneficiar usando los conceptos de misión, servicios, clientes, calidad, valor, producción, obtención del apego a las normas, construcción de la rendición de cuentas y fortalecimiento de las relaciones de trabajo. De manera más específica, las operaciones *staff* centralizadas deben separar los servicios del control, alentar la acción colectiva, proporcionar incentivos, cuantificar y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación en el contexto de todas las relaciones de trabajo. Lo que esta familia ampliada de conceptos signifique en la práctica debe evolucionar constantemente por medio de la deliberación y la innovación acumulativa. Un punto de partida para ambos procesos es la información y la argumentación contenida en este libro.

La función de los administradores públicos

El parádigma burocrático informaba a los administradores públicos que entre sus responsabilidades se incluían la planeación, la organización,

la dirección y la coordinación. Planear significaba mirar más allá de las operaciones cotidianas de cada función, con objeto de determinar cómo debía evolucionar el trabajo de la organización en general. Organizar quería decir dividir las responsabilidades de trabajo y delegar en cada puesto la autoridad indispensable sobre la gente y la materia de que se tratara. Dirigir implicaba informar a los subordinados sobre sus respectivas funciones en la ejecución de los planes y asegurarse de que las desempeñaran de acuerdo con las normas. Coordinar significaba armonizar esfuerzos y relaciones entre los subordinados." Durante más de 40 años, las deficiencias de esta idea de las funciones han sido amplia y hábilmente catalogadas por los autores especializados en la administración.

El paradigma posburocrático valora la argumentación y la deliberación acerca del modo en que deben enmarcarse las funciones de los administradores públicos. En la actualidad, los administradores públicos informados entienden y aprecian conceptos de función tan diversos como ejercer la dirección, crear una misión enaltecedora y una cultura organizativa, hacer planeación estratégica, administrar sin autoridad directa, encontrar caminos, plantear problemas, identificar a los clientes, andar a tientas, reflejarse en la acción, asesorar, estructurar incentivos, promover productos, inculcar un compromiso de calidad, crear un clima de innovación, formar equipos, rediseñar el trabajo, invertir en recursos humanos, negociar mandatos y administrar paseándose." Como aportación a la deliberación actual, sugerimos que abrirse paso entre la burocracia es útil complemento del acervo de ideas señalado. Este

92 Muchos lectores reconocerán estas responsabilidades como subgrupo del clásico marco de funciones POSDCORB. Tratan sobre las definiciones de planeación, organización, dirección y coordinación los trabajos de Luther Gulick, "Notes toward a Theory of Organization", en L. Gulick y L. Urwick (comps.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Adrninistration, Nueva York, 1937, pp. 3-45; Joseph L. Massie, "Management Theory", en James G. Marck (comp.), *Handbook of Organizations*, Rand McNally, Chicago, 1965, pp. 387-401, Y Simon, *Administrative Behavior*, pp. 123-153.

93 Entre los numerosos autores que han formulado, elaborado, replanteado y/ o popularizado estos conceptos se encuentran Mary Parker Follett, Peter Drucker, Herbert Simón, Philip Selznick, Warren Bennis, Donald Schón, J. Richard Hackman, Harold Leavitt, James Q. Wilson, Rosabeth Moss Kanter, James Sebenius, James Heskett, Robert Behn, Philip Crosby, Thomas Peters y Robert H. Waterman, [r. Estos temas conceptuales siguen siendo ampliados en su bibliografía sobre la administración pública por autores como Jameson Doig, Steven Kelman, Mark Moore, Ronald Heifetz, Philip Heymann y Robert Reich.

concepto alerta a los administradores públicos sobre la necesidad de tornar en serio la profunda influencia del paradigma burocrático en las prácticas comunes y corrientes, los modos de argumentación y la manera en que los servidores públicos logran un significado a partir de su trabajo.

Empeñados en abrirse paso entre la burocracia, los administradores públicos históricamente conscientes ayudarán a sus compañeros de trabajo a entender que, por error, el paradigma burocrático solía definir el propósito organizativo corno hacer el trabajo asignado. Dirán que uno de los cambios decisivos que enfrentan todas las organizaciones consiste en imbuir un esfuerzo laboral con propósito, al tiempo que frustran la inclinación a suponer que las prácticas corrientes entregan todo el valor posible. Dentro y en torno a las organizaciones, crearán la capacidad de deliberar acerca de la relación existente entre los resultados que valoran los ciudadanos y el trabajo hecho.

Guiados por la idea de atravesar la burocracia, los administradores públicos no sólo deben emplear una combinación de conocimiento histórico e ideas posburocráticas, como herramientas para diagnosticar situaciones poco satisfactorias y detectar inadecuaciones de argumentos arraigados en el paradigma burocrático, sino también enfrentar creativamente el hecho de que muchos servidores públicos se encuentran emocionalmente investidos del paradigma burocrático. Con base en nuestra experiencia, los servidores públicos generalmente se hallan dispuestos a adoptar alguna nueva manera de pensar y practicar la administración pública, si están convencidos de que los esfuerzos que desplegaron en el pasado no se verán despreciados por el cambio. Una de las maneras efectivas de vencer la resistencia al cambio, surgida de esta fuente, consiste en esgrimir el fundamentado argumento de que, tal corno se aplicaban en el campo particular de la organización, los supuestos del paradigma burocrático fueron razonables durante la mayor parte del siglo xx, pero que aquellos tiempos han cambiado.v'

94 El proceso de cambio en Minnesota, descrito en los capítulos II-V, se aceleró después de plantearse estos argumentos, dados a conocer por los resultados de la investigación que condujo a la elaboración de este libro.

XLVIII. LO QUE UN POLITÓLOGO PUEDE DECIR A UN POLÍTICO ACERCA DE LA PROBABILIDAD DE ÉXITO O DE FRACASO*

IRA SHARKAN5KY

UN POUTÓWGO puede señalar un enfoque en el análisis político; sin embargo, lo omnipresente de la política en el quehacer político define uno de los límites externos del análisis de la política. Los políticos suelen pensar, más que en principios o descubrimientos empíricos, en necesidades específicas y en cómo se les puede satisfacer por medio de proyectos concretos. Debe lograrse la posición del análisis de políticas en la práctica y *la aplicación de programas en un medio competitivo entre personas con otras especialidades profesionales* y *políticas, sin tener necesariamente preparación profesional. Donde la política es omnipresente, los analistas de la política deben tener cierta tolerancia a la ambigüedad, la ofuscación* y *la frustración.*

Pese al gran número de libros y artículos serios sobre el tema, no hay una explicación sencilla acerca del éxito o el fracaso de las actividades gubernamentales. Ni hay teoría generalmente aceptada que prescriba los rectos caminos de la política, el diseño de proyectos o la administración.

El tema de este ensayo es que la competencia política probablemente influirá sobre la actividad política en todas sus etapas. Individuos y grupos con motivación política compiten al definir el carácter de los problemas a los que hay que hacer frente, al analizar las distintas opciones políticas, al seleccionar las metas políticas, al definir el presupuesto, al escoger al personal clave, al escribir instrucciones de programas y, más adelante, al evaluar el éxito o el fracaso. Así, no es sorprendente que la mayoría de las medidas políticas sean recibidas con críticas virulentas y no con aplausos.

El mensaje es que un politólogo puede señalar un enfoque en el aná-

* *Policy Studies Beoieto* 11, otoño-invierno de 1992, pp. 3-4.

lisis de medidas políticas. Los analistas, preocupados por encontrar las fuentes del éxito o del fracaso, deben ser sensibles a las perspectivas políticas de todos los participantes.

Los políticos suelen pensar, más que en cuestiones generales o abstractas, en necesidades específicas y en cómo se les puede satisfacer mediante proyectos concretos. Por ello, las explicaciones de las fallas políticas probablemente se encontrarán en el contexto de proyectos específicos y en los políticos que en ellos participaron. Corno resultado, la bibliografía general acerca de las medidas políticas (es decir.Ios escritos que no enfocan políticas, programas o medios particulares) resulta de poca utilidad para los políticos, aparte de señalar algunos problemas generales que pueden surgir en el desarrollo y la aplicación de las medidas políticas.

LAS VARIEDADES DE LA ESPECIALIZACIÓN

Varios tipos de especialización se relacionan con las cuestiones del éxito o el fracaso en la política. Algunos ejemplos podrán mostrar los complejos factores que en ello intervienen:

Un libro trata de ilustrar varios proyectos problemáticos de la Gran Bretaña. Sus casos son interesantes pero limitados por su naturaleza particular y local. El lector se ve en dificultades para encontrar un consejo general que pueda aplicarse en cualquier parte (Hall, 1982).

Un conocido partidario de la racionalidad en el gobierno ha escrito acerca de la política práctica en condiciones adversas, en el curso de las cuales consultó una lista de libros y artículos que, a su vez, cubre más de 100 páginas(Dror, 1986). Muchas de las entradas de su bibliografía tratan de ejemplos particulares de políticas, programas o proyectos que tuvieron fallas desde su concepción o ejecución. El fuerte del libro son sus ideas, de gran trascendencia, pero su flaqueza es la falta de detalles para sostenerlas. Tampoco trata lo suficiente de las medidas políticas que imbuyen a política práctica y confunde a los expertos que desean un gobierno racional.

La obra de los politólogos que examinaron el desplome de los regímenes democráticos en numerosos países también se relaciona con nuestro tema. Su libro resulta provocativo pero sus conclusiones parecen flotar en un aire abstracto, desconectadas de los detalles de cada caso

de falla democrática. Las diferencias en detalle dificultan encontrar conclusiones que se aplicuen a más de uno de sus países (Linz y Stepan, 1978). También resulta provocativo un libro reciente, de gran aceptación, que trata del ascenso y la caída económicos y militares de las naciones (Kennedy, 1987). Sin embargo, esta obra está muy lejos de ofrecer implicaciones claras a los políticos contemporáneos.

Otro libro muy general que trata de los fracasos de los gobiernos es *The March of Folly* (1984), de Barbara W. Tuchman [*La marcha de la locura*, traducción al español del FCE]. Trata del truco del caballo de Troya, de cómo los papas renacentistas perdieron a los rebeldes protestantes, de cómo la Gran Bretaña perdió las colonias americanas y de la guerra de los Estados Unidos en Vietnam. Uno de los temas de Tuchman es importante para nuestro análisis. Afirma que los gobiernos han emprendido actividades que iban en contra de sus propios intereses a pesar de las advertencias del peligro, y de que disponían de otros cursos de acción más sensatos. La terquedad de políticos caprichosos pudo tener algo que ver con fallas decisivas en la planeación o la ejecución de un proyecto.

Sin embargo, los juicios de Tuchman acerca de actividades erróneas no están libres de sus propios y enérgicos sentimientos. En ese aspecto, este libro también se anota un punto importante, aunque involuntariamente. La política del evaluador afecta la evaluación de las medidas políticas. Es claro que Tuchman desaprueba las decisiones tomadas –y las no tomadas– por los gobiernos que iban en camino a las locuras que ella describe. Sus propios sentimientos son muy claros en el caso de la política estadunidense en Vietnam.

En forma sorprendente para una historiadora, Tuchman olvida las ventajas de la retrospectiva. Acepta al pie de la letra algunas advertencias tempranas contra las actividades que condujeron al desastre. Se salta el problema de los jefes que deben separar lo erróneo de lo prudente entre todos los consejos que reciben. Sólo *a posteriori* puede ser claro cuál sugerencia era brillante y daba en el blanco. Si los políticos tuvieran que atender todas las advertencias de fracaso probable, no se apartarían nunca de los programas existentes, y los regímenes no responderían a condiciones nuevas (Sick, 1986, especialmente el cap. n).

ASPIRACIONES DE OBJETIVIDAD Y DE RACIONALIDAD

Es común que los consejeros pidan a los políticos que sean objetivos y racionales. Con ello suelen querer decir que los funcionarios deben tener todo en cuenta antes de tomar sus decisiones y deben decidir, a la postre, alcanzar el mayor bien para el mayor número o la mayor producción al menor costo.

Se nos dice que los pasos de la toma de decisiones objetiva y racional incluyen lo siguiente: 1) definir el problema que será objeto de la medida política; 2) reconocer todas las peticiones pertinentes a las decisiones que deberán tomarse; 3) enumerar todas las opciones políticas; 4) definir los recursos necesarios para alcanzar cada alternativa; 5) calcular los beneficios y los costos de cada alternativa, y 6) tomar la decisión sobre la base de toda la información pertinente, de tal manera que se obtengan los mayores beneficios al menor costo (véase, por ejemplo, Lindblom, 1965).

Desde hace algún tiempo, los politólogos han afirmado que es imposible lograr este conjunto ideal de aspiraciones (Wildavsky, 1%4).

Una serie de limitaciones son de carácter técnico. Rara vez es obvia la naturaleza del problema. Los analistas no suelen ponerse de acuerdo acerca de lo que se encuentra bajo la variedad de síntomas reveladores de que "algo anda mal" (Dery, 1984). Los límites de tiempos y de información impiden a los políticos reconocer todas las demandas pertinentes a la cuestión. Asimismo, rara vez es posible enumerar todas las políticas alternativas de manera que refleje las combinaciones posibles con todos sus matices.[1]

Diferentes clases de puntos en favor y en contra hacen imposible definir un equilibrio inteligible de beneficios y costos de todas las opciones. Los valores que se usan al juzgar lo bueno y lo malo, asociados a cada alternativa, no los reducen a unidades de moneda o cualquier otra norma común para medir los beneficios contra los costos. Una alternativa puede obtener el apoyo popular. Otras pueden producir las cantidades de diferente producción que se esperaban. Otra puede prometer su aplicación al menor costo en materia de gastos presupuestarios. Sin embargo, la opción que tenga el menor costo presupuestario puede

[1] Para aclarar el problema de la política práctica racional y describir rutinas de toma de decisiones que se emplean en lugar del método racional, véase Sharkansky (1970).

amenazar la economía o los costos sociales en virtud de las gastos o las pérdidas financieras que probablemente imponga al sector privado. En la medida en que los beneficios de cada alternativa difieren, ninguna puede ser, claramente, mejor que las demás.

Esas limitaciones técnicas que impiden una toma de decisiones objetiva y racional crean un medio en el cual medra la política. La política es un medio de llegar a decisiones de acuerdo con persuasión y preferencias, en oposición a un sistema que presuponga que las respuestas claras pueden derivarse objetivamente.

LAS DIVERSAS VARIEDADES DE LAS POÚ11CAS

Hay varios tipos de política. En una situación de complejidad normal, uno u otro tipo de políticas hace probable que un proyecto fracase, al menos con respecto a algunas de sus metas. En una situación de especial complejidad en que un proyecto es innovador, incluye muchas partes, requiere la cooperación de diversas organizaciones o (algo peor) de diferentes gobiernos nacionales, es menos probable que pueda lograrse algo parecido al éxito.?

Al describir diversos tipos de políticas que dificultan una toma de decisiones racional, no tenemos ninguna intención de sugerir que la política es irracional. Para un demócrata occidental moderno, la política es una forma de racionalidad que es mejor que la "racionalidad objetiva" antes descrita. La política permite elegir entre opciones difíciles y contenciosas por vía del medio pacífico de la persuasión y el voto.

Sin embargo, no todas las decisiones de los políticos son sabias o siquiera razonables. Los errores de omisión o comisión de los políticos son blanco fácil de las críticas, puesto que se encuentran entre los factores que causan graves problemas. Con objeto de ayudar a esos analistas de la política que tratan de mejorar la calidad del gobierno, resulta apropiado identificar varios tipos de políticas que pueden reducir la calidad de la política pública.

2 Un esfuerzo realizado con gran imaginación por definir la improbabilidad de una aplicación exitosa de proyectos está en Pressman y Wildavsky (1973). Para una revisión detallada de los muchos y complejos problemas que impiden a los gobiernos israelí y jordano llegar a un acuerdo político en el periodo dominado por David Ben-Gurion y el rey Abdullah, véase Shlaim (1988).

El populismo

Ésta acaso sea la forma más conocida de la política. Los populistas buscan el curso de acción que les valga el mayor número de votos en la siguiente elección. Incluso este tipo de política es más complicado de lo que parece. Los políticos pueden no prever bien la opci6n política que obtendrá el mayor apoyo popular por todo el país. Antes bien, varios participantes en un foro político pueden calcular cuál opción ejercerá el mayor atractivo entre los votantes a los que cada quien halaga. De este modo, los miembros del gabinete, un comité de gabinete o un comité legislativo puede decidir una cuestión sobre la base del cálculo de apoyo a varias opciones que, se supone, existen en varias ciudades, regiones o sectores económicos.

El partidismo

Esta forma de política subraya los beneficios del propio partido, o de una facción política dentro de un partido. Significa votar con los colegas y contra los competidores. Las ventajas y las desventajas de los partidos resultan más importantes que expresar la evaluación personal de una alternativa política o de hacer lo que parece mejor para el público en general.

El c1ientelismo

Se ha sido descrito a veces como una variante del partidismo, ya que el clientelismo y los miembros del partido suelen ir juntos. El rasgo más general del clientelismo es la distribución de favores en forma que beneficien a uno mismo o a la propia organización.

El "patrón" distribuye empleos del gobierno, contratos o los beneficios de los programas del gobierno a sus "clientes" de quienes se espera que den algo a cambio. El nepotismo es una variante del clientelismo en que el patrón y el cliente son miembros de la misma familia. Los clientes pueden aportar dinero (es decir, soborno) a su patrón, prometerle votar por ciertos candidatos o partidos en la siguiente elección, o esforzarse por su eleecíón entre su familia, amigos o vecinos (Scott, 1972; Heidenheimer, 1970).

La ideología

Éste es un componente de la política excepcionalmente vasto en lo que puede incluir. El populismo puede ser una de sus variedades en la medida en que un político puede dejarse llevar por una ideología que dé la más alta prioridad a hacer lo que el pueblo desea. El partidismo es otra clase de ideología en la medida en que los políticos consideran la lealtad al partido como la mejor forma de favorecer sus creencias.

Otras ideologías hacen hincapié en lo que debe darse al pueblo. Según algunas, el énfasis debe ser antipopulista. Al pueblo se le debe conducir a valores más altos que los que desea. Y estos valores superiores pueden ser religiosos o morales.

El gobierno de Israel, y los de otros países, invierten recursos considerables en políticas destinadas a animar o a obligar al pueblo a adoptar una conducta personal que se considera la mejor para él. Las experiencias al aplicar leyes contra el juego ilegal, el consumo de alcohol y de drogas, las prácticas sexuales "anormales" y el aborto identifican esta área de la política como una que tiene problemas especiales. Otras ideologías presentan las metas económicas y sociales proclamadas por los partidos o por otros movimientos políticos. Algunas de ellas se definen con elegante refinamiento. Otras son atractivamente sencillas.

La fuerza de los compromisos ideológicos puede llevar a los políticos a perseguir metas que son contradictorias entre sí, o que se definen en términos tan ambiguos que hacen imposible su aplicación. "Ahorrar dinero" es una meta simplista con atractivo ideológico que a menudo compite con otra meta que puede expresarse como "mejorar los servicios". En cierta ocasión la Comisión del Servicio Civil de Israel distribuyó un mensaje a todas las unidades gubernamentales, en que les pedía que diesen los pasos necesarios para mejorar la calidad de los servicios públicos sin aumentar sus gastos. Este mensaje dependía demasiado del poder de la retórica y del imaginario entusiasmo de los administradores por los objetivos proclamados por sus superiores. Más vale reconocer que el desarrollo del programa probablemente requerirá dinero en cantidades duplicadas con objeto de financiar todas las medidas necesarias para una verdadera mejoría de los servicios (Landau, 1969, pp. 346-358).

El libro de David Stockman sobre el gobierno de Reagan está lleno de ejemplos tristes de un presidente de los Estados Unidos, ideológicamente motivado y en el centro del más grande despliegue mundial de ana-

listas políticos, que nunca pudo captar algunos hechos que parecían elementales. No pudo reducir los impuestos en 25%, dejar de reducir el gran gasto del Seguro Social, aumentar el aún mayor rubro de gastos de la defensa y de alguna manera evitar déficit presupuestarios de proporciones sin precedentes (Stockman, 1987).

Predisposiciones profesionales y técnicas

El gobierno moderno no está escaso de asesores. No todos ellos están libres de prejuicios o aspiran siquiera a la objetividad. Los políticos elegidos a menudo piensan -en ocasiones con razón- que saben tanto, si no es que más, acerca de alguna cuestión que los burócratas y asesores que los aconsejan. Los prejuicios pueden ser sutiles o simplistas. Pueden reflejar años de preparación profesional, la lectura casual de un artículo de periódico o una conversación con sus amigas. Cualesquiera que sean sus fuentes, estos prejuicios pueden producir brillantes inspiraciones o una auténtica ceguera ante los nuevos acontecimientos. Se encuentran entre los elementos de la política que la hacen distinta de lo racional o lo objetivo.

La política burocrática

La política no sólo se desarrolla entre funcionarios electos. También aparece en las actividades de administradores importantes que luchan por obtener puestos, con objeto de mejorar los que consideran sus intereses vitales.

Estos intereses pueden ser su propio poder o prestigio o el de sus organizaciones. Hay muchas historias acerca de burócratas que sacrifican los intereses del público o de un grupo de clientes para favorecer las perspectivas de sus carreras, para dar un beneficio a su departamento o para impedir que un departamento "enemigo" se adueñe de una nueva actividad (véase, por ejemplo, Redford, 1969).

La política burocrática puede tratar de los poderes que van a asignarse a los administradores o de los modos en que ejercen esos poderes. Puede aparecer bajo el rubro de la política de la regulación en la medida en que enfoca el modo en que los cuerpos reguladores crean reglas y las aplican a casos individuales con la autoridad que les concedió la legis-

latura. Aquí, como en cualquier lugar de una administración, los burócratas pueden ser los receptores pasivos de presiones que se hacen sobre ellos para que actúen de una manera u otra...o que no actúen en absoluto; o también pueden ser activos, guiando a varios grupos para que aparenten hacer presión sobre ellos (véase, por ejemplo, Bryner, 1987).

Cierta clase de política burocrática enfoca el diseño de oficinas o su lugar en la organización del gobierno. A esto se le puede dar un nombre especial como la "política de la reorganización". Incluye las campañas para mejorar la posición de un programa predilecto en la jerarquía gubernamental o para impedir que un programa competidor mejore su posición (véase, por ejemplo, Radin y Hawley, 1988).

El interés propio

Los políticos, como todos los seres humanos, cuidan sus intereses. De hecho, podría considerarse que la lista de variedades políticas aquí incluidas resume las razones de que un curso de acción especial convenga al interés de un político. En otras palabras, probablemente sea un error esperar que los políticos (funcionarios elegidos, burócratas profesionales o asesores) decidan en favor del interés público, sea éste lo que sea. Más prudente será estimar los intereses personales, ideológicos, profesionales o de partido de los políticos, y esperar que decidan en una forma que favorezca esos intereses (Buchanan y Tullock, 1962).

HUMO, ESPEJOS Y OTROS TRUCOS DE LA POLíTICA

Los políticos no vacilan en utilizar trucos de semántica y deprocedimientas para "lograr la cuadratura del círculo" o para alcanzar metas que, en apariencia, eran imposibles. Son como magos que se valen de humo y de espejos para crear la ilusión de que están haciendo una cosa mientras en realidad hacen otra.

En muchos países, los políticos aspiran a reducir el presupuesto del gobierno. Los valores de bajos impuestos, economía y eficiencia son de atractivo universal. Por otra parte, las exigencias de los ciudadanos y las promesas de los partidos políticos presionan a los gobiernos para que mantengan o mejoren la calidad de sus servidos.

¿Cómo lograr la cuadratura del círculo? Muy fácil. Se han inventado varios trucos para crear la imagen de presupuestos bajos, mientras en realidad se conservan los gastos del gobierno. Todo parece muy bonito mientras no se analice muy de cerca. Entre los trucos para mantener "fuera del presupuesto" ciertas actividades gubernamentales se encuentran: el fideicomiso, los préstamos, las garantías sobre préstamos, los gastos fiscales y las concesiones concedidas a organizaciones quasi-gubernamentales.

El fideicomiso

Este es un presupuesto del gobierno con otro nombre. Puede recibir los ingresos de un impuesto especial o de préstamos y mantenerse fuera del presupuesto formalmente preparado por el gobierno y presentado a la legislatura y a los medios informativos.

Préstamos

El presupuesto del gobierno puede mostrar sólo los pagos de intereses anuales. Al menos durante el periodo del préstamo, el capital, desde una perspectiva presupuestaria, es dinero libre.

Garantías sobre préstamo

Ésta es una clase de programa que inicialmente compromete a los gobiernos sólo a garantizar los préstamos efectuados entre clientes de programas e instituciones financieras. No da por resultado gastos (ni tiene que aparecer en el presupuesto), a menos que el cliente no pague el préstamo garantizado.

Gastos fiscales

Éstos son, en realidad, gastos de recursos del gobierno para apoyar actividades favorecidas en el sector privado perdonando a individuos u organizaciones sus obligaciones fiscales a cambio de que gasten en esas actividades. Se hacen gastos fiscales en favor de inversiones en el

sector privado en tipos favorecidos de industrias o de agricultura, bienes raíces y pensiones. Como los gastos fiscales no requieren gastos financieros, no aparecen en las partes más sobresalientes de un presupuesto gubernamental y pueden no aparecer en absoluto en lo que se llama el presupuesto del gobierno.

Concesiones a organizaciones cuasigubernamentales

A estas organizaciones se les permite obtener ingresos por medio de préstamos y cargos por servicios con objeto de apoyar las actividades que efectúan tras la pantalla de apoyo y protección del gobierno pero fuera del marco del presupuesto del gobierno y del servicio civil.

Las organizaciones cuasigubernamentales han surgido por todo el mundo para confundir tanto a los políticos como a los politólogos. Se les llama empresas públicas, organismos paraestatales y paragubernamentales, corporaciones gubernamentales, autoridades estatutarias, autoridades especiales, organizaciones privadas que trabajan para el gobierno por contrato y QUANGO (organizaciones quasi no gubernamentales). También hay las llamadas entidades orientadas hacia el gobierno que incluyen empresas lucrativas, cuerpos de investigación no lucrativos e instituciones de limosna (es decir, de caridad) que efectúan gran parte de su trabajo con financiación y supervisión gubernamentales pero que se mantienen, al menos en parte, fuera del marco del presupuesto del gobierno y de sus registros financieros. Según un observador: "Como las flores en la primavera... [los organismos cuasigubernamentales] han crecido tan variada y profusamente y [...] con tan poco respeto a las pautas convencionales [...] una nueva especie a menudo sugiere un nuevo género" (Street, citado en Wettenhall, 1968, p. 3).

Según otro observador "[la empresa pública] es un camaleón [...] capaz de aparecer de muy diversas maneras [...] el concepto es extraordinariamente elusivo" (Hood, 1983). Sin embargo, otro especialista escribe:

> La confusión por los nombres y las características es repuesta bastante frecuente de quienes entran por primera vez en este rincón del zoológico gubernamental. Autoridad, corporación, distrito y comisión especiales son títulos que se utilizan para identificar dependencias gubernamentales de

forma y temperamento insólitos; pero el guardián del zoológico parece haber puesto los nombres casi al azar, de modo que una autoridad pública en una jaula puede ser un pariente muy cercano de una corporación gubernamental que está recorriendo el terreno de otra jaula, mientras que otra corporación más vuela de árbol en árbol, teniendo poco en común con los dos primeros habitantes (Doig, 1983, pp. 292-304).

EL ATRACI1VO DE LA AMBIGÜEDAD

La ambigüedad es el lubricante del conflicto político. Permite a sus antagonistas pasarse unos a otros, en la niebla de sus expresiones, sin chocar. Lo bonito de la niebla es que cada participante puede encontrar alguna indicación en las decisiones ambiguas para justificar la pretensión de un éxito personal. Un problema que causa la niebla es que nadie está seguro del significado de las decisiones.

Los políticos emplean la ambigüedad como instrumento para manipular los resultados. Eligen términos que no sean claros con la intención de interpretar las decisiones según su propia conveniencia. A veces, se pasan de listos. Los antagonistas les permiten crear ambigüedad en una cierta etapa de las decisiones con el propósito de explotarla después con fines contrarios a los de su creador. La ambigüedad puede simplemente aplazar el conflicto y hacer imposible aplicar medidas políticas en forma que satisfaga a todos los que participan en su creación.

LA POÚTICA ES OMNIPRESENTE Y CONTINUA

Puede encontrarse política en todas las etapas del proceso político. Los funcionarios elegidos, los empleados profesionales del gobierno y los activistas de los partidos y los grupos de interés compiten por la definición de los problemas sociales y económicos. El grupo que se las arregle para definir el problema tendrá una ventaja en las etapas posteriores de seleccionar las metas políticas, definiendo el presupuesto y las asignaciones personales y escribiendo las reglas que los administradores impondrán a las industrias reguladas (Kingdon, 1984).

Las disputas políticas no cesan con la victoria de un bando en el gabinete o la legislatura. Sus adversarios acérrimos podrán tratar de

frustrar un programa por medio de apelaciones al tribunal, cambios de asignaciones presupuestarias, campañas para agitar al público contra su política o discusiones dentro de los círculos administrativos (Mazmanian y Sebatier, 1983; Nakamura y Smallwood, 1980).

La política nunca cesa. Siempre hay el presupuesto de otro año que puede alterar la aplicación de las políticas existentes así como otra reunión de oficiales importantes o de la legislatura para alterar decisiones que ya se habían tomado.

También hay política cuando ya se produjeron antecedentes de actividad de un programa y es tiempo de evaluarlo. Esa no es la ocasión de buscar objetividad racional, sino otra oportunidad para que expresen sus elogios o sus críticas los partidarios y los adversarios del partido en el poder, unidades administrativas, clientes de programas y otros elementos interesados (véase Chelimsky, 1985). Probablemente habrá una vasta gama de indicadores y de resultados empíricos que ayude a unos u otros intereses a afirmar que el programa ha triunfado o fracasado.

Lo omnipresente de la política puede hacer triviales las preguntas planteadas en el título de este ensayo. Los conflictos políticos hacen que sea discutible el triunfo o el fracaso de un proyecto. Cualquier activista político con un poco de imaginación puede encontrar perspectivas e información para sostener que un programa ha resultado bien o mal. Si la meta parece haberse alcanzado, un adversario empedernido podrá sostener que las propias metas eran erróneas y que sólo se enfrentaban a una parte del verdadero problema. Si el programa no ha alcanzado sus metas declaradas, sus partidarios podrán considerarlo como éxito y no como fracaso argumentando que las metas se definieron intencionalmente en términos extremos para aumentar las aspiraciones de los administradores. Por tanto, hasta las realizaciones parciales pueden considerarse éxitos...

LA POLíTICA NO ES PARA LOS INGENUOS

La omnipresencia de la política en la política práctica define uno de los límites externos del análisis de políticas. Una potencia intelectual decidida a definir las reglas generales de la conducta política –o a aplicar las reglas a casos específicos- tropezará con la práctica de los políticos de decidir las cuestiones en formas peculiares para su propia convenien-

cía." Sin embargo, el peso de los políticos y su propensión a hacer disposiciones únicas no libera a los analistas de sus responsabilidades.

Éstos pueden formular juicios profesionales en el análisis de opciones, aun cuando deban competir con los variados tipos de políticas aquí considerados. La lista siguiente refleja el consejo tradicional que suele darse a los políticos. No es una lista que deban emplear los ingenuos ni los inocentes. Se ofrece con el pleno reconocimiento de las políticas que probablemente imbuirán la política práctica. Esto significa que las aspiraciones de un participante probablemente serán el blanco que otro tratará de frustrar. No obstante, la lista puede ayudar a los partidarios de la política, de todo tipo de convicciones, a maximizar sus aspiraciones.

1) Desarrolle una noción clara del problema que va a abordar. Piense que esta definición influirá sobre las siguientes decisiones que tome acerca de metas del programa, presupuesto, personal y directivas de los administradores.
2) Defina claramente las metas políticas. Las principales metas deben prestarse a la especificación de metas subordinadas que podrán definirse para las organizaciones que deberán aplicarlas. Definir las metas lo más sencillamente posible favorecerá la claridad de las instrucciones para los administradores.
3) Evite las metas que contengan contradicciones inherentes, o que choquen con metas importantes que perseguirán otros cuerpos gubernamentales.
4) Trate de educar a los políticos importantes y al público para que acepten las aspiraciones que sean realistas en materia de tecnología disponible, los recursos de que probablemente se dispondrá y los valores que todos sostienen.
5) Tenga cuidado con las metas políticas que desbordarán las organizaciones existentes, severamente limitadas por sus presupuestos o su personal. Especialmente la nueva programación resulta costosa. Las duplicaciones de personal y de presupuesto es más probable que tengan éxito que la insistencia en la economía.
6) Reconozca que algunos proyectos, por atractivos que parezcan, acaso sean excesivos para los recursos disponibles.

[3] Pata otro límite externo del análisis político, véase Sharkansky (1987b).

7) Preocúpese por los problemas de coordinación entre diferentes departamentos u otras unidades, como autoridades locales. Fíjese especialmente en la coordinación entre las unidades que tienen ya todo un historial de competencia u hostilidad.
8) Supervise la evolución de los programas y esté preparado para responder a los problemas según surjan. Las respuestas que puedan requerirse incluirán más dinero, personal adicional, cambios de la legislación o la generación de apoyo público.
9) Reconozca las políticas que probablemente participen en la evaluación de su programa. Tal vez no sea necesario inventar todo un argumento para lograr el éxito. Sin embargo, puede ser necesario impedir que nuestros enemigos se adueñen de la tarea de evaluación, en que podrían inventar un caso negativo.
10) No basta saber qué hacer. La persuasión puede ser la clave. Es necesario desarrollar habilidades de comunicación política y mercadeo. Para algunas cuestiones acaso sea menester persuadir indirectamente a quienes toman grandes decisiones, convenciendo antes a vastos círculos de la comunidad política o hasta del público en masa.

ADVERTENCIA: ALGUNOS PROBLEMAS SON INSOLUBLES. EL ANÁLISIS DE POLíTICA TIENE UN ÚMITE

Aun esta modesta lista podría exagerar el potencial del análisis político. Ante algunos problemas, la tarea del asesor consiste en ayudar al político a enfrentarse a problemas que no tienen solución. Son acertijos (Sharkansky, 1987b).

Un tipo de acertijo aparece por todo el gobierno y no depende de las circunstancias de tiempo o de lugar. No es posible encontrar una manera objetiva de asignar recursos financieros con objeto de lograr el mayor beneficio para el mayor número ni la máxima eficiencia. Estos son lemas atractivos; pero mucha experiencia de planeación y programación de presupuestos, el presupuesto con base cero y otros planes, deben convencernos de que no constituyen guías políticas útiles. Sin embargo, es posible evadir estas aspiraciones y trazar rutinas para decidir cuánto asignar a cada rubro del documento presupuestario.

Otro tipo de acertijo sí depende de las circunstancias. Dada la persistencia de actitudes y conductas profundamente arraigadas, puede ser

imposible resolver problemas de relaciones intencionales, corno la disputa árabe-israelí, o lograr una aplicación radical de políticas contra los llamados crímenes "sin víctimas", como el consumo de drogas ilícitas o la prostitución.

La política tiene algo que ver con estos problemas insolubles. Las aspiraciones, ingenuas o perversas, de los partidarios de una política provocan formulaciones de problemas que pueden hacerlos insolubles. En estos casos, los analistas políticos harían bien en reducir sus aspiraciones, en encontrar soluciones parciales a problemas que parecen intratables, o en disuadir a los políticos de que inviertan su tiempo en causas perdidas.

CONCLUSIÓN

Hay un lugar para los analistas de la política. El número de programas académicos de análisis de política y la proliferación de sus graduados en el gobierno prueban el éxito de un movimiento académico. Sin embargo, no está asegurada la posición de los analistas de la política en la aplicación de medidas y programas. Hay que conquistarla y defenderla entre personas preparadas en otras especialidades profesionales y entre políticos que no tienen preparación profesional. Los analistas de la política tal vez tendrán que formar sus propias alianzas políticas para alcanzar sus metas. En las democracias en que el pueblo es teóricamente soberano y los funcionarios elegidos ejercen una autoridad formal, los analistas de la política deberán desarrollar su capacidad de argumentación; deberán tener cuidado con los acertijos. Algunos problemas son insolubles, al menos parcialmente por causa del conflicto político. y donde la política probablemente sea la línea final, los analistas de la política deberán tener una gran tolerancia a la ambigüedad y la frustración.

REFERENCIAS BIBUOGRÁFICAS

Bryner, G. e, *Bureaucracy discretion: Law and policy in federal regulating agencies,* Nueva York, Pergarnon Press, 1987.

Buchanan, J. M., Y Tullock, G./ *TIte calculus of consent: Logical foundaiions of constitutional democracy,* Ann Arbor, University oí Michigan Press, 1962.

Chelimsky, E., *Program eoaluation: Pattems and directions,* Washington, D. e/ American Society oí Public Administración, 1985.

Dery, D., *Problem definition in poliey analysis,* Lawrence, Kansas, University of Kansas Press, 1984.

Doig, J. W., "Si yo veo a un asesino afilando un cuchillo [...] la dicotomía wilsoniana y la tradición de la autoridad pública", *Pub. Adm. Rev.,* 43, 1983, pp. 292-304.

Dror, Y, *Policymaking underadversity,* New Brunswick, N. J., Transaction Books, 1986.

Fredrickson, H. E. (comp.), *Democracy and publie administration: The Minnowbrook perspective,* Battle Creek, Western Michigan University Press, en prensa.

Hall, P., *Great planning disasters,* Berkeley y Los Ángeles, University of California, 1982.

Heidenheimer, A J. (comp.), *Politieal eorruption: Readings in eomparative analysis,* Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Hood, C., *The hidden publie sector: "TIte Quangoeratization" ofthe World?,* University of Glasgow, Oepartment of Political Science, 1983, mimeografiado.

Fondo Monetario Internacional, *Government finanee statisties yearbook 1986,* Washington, D. C., 1986.

Kennedy, P., *The rise and fall ofthe great powers,* Nueva York, Víntage Books, 1987.

Kingdon, J. W., *Agendas, alternatives, and public policies,* Boston, Little, Brown, 1984.

Landau, M., "Redundancy, rationality, and the problem of duplícatíon and overlap", *Pub. Adm. Rev.,* 1969, pp. 346-358.

Líndblom, C., *The intelligenee of demoeraey: Decision-making through mutual adjustment,* Nueva York, Free Press, 1965.

Linz, J. J., y Stepan, A (comps.), *TIte breakdown ofdemoeratie regimes,* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

Mazmanian, D. A, YSabatier, P. A, *Implementation and Publie Poliey,* Glenview, 111., Seott, Foresman and Co., 1983.

Nakamura, R. T., YSmallwood, F., *The Polities ofPoliey Implementation,* Nueva York, 51. Martin's, 1980.

Pressman, J. L., Y Wildavsky A, *Implementation,* Berkeley y Los Ángeles, University of California, 1973. [Hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica.]

Radin, B. A, YHawley, W. D., *The Polities ofFederal Reorganization: Creating the* U. S. *Department ofEdueation,* Nueva York, Pergamon Press, 1988.

Redford, E. D., *Demoeracy in the Administrative State,* Nueva York, Oxford University Press, 1969.

Scott, J. C., *Comparative Political Corruption,* Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1972.

Sharkansky, *L, Tlte Routines ofPolitics,* Nueva York, Van Nostrand Reinhold, 1970.

Sharkansky, L, *The Polítical Economyoflsrael,* New Brunswick, N. J., Transaction Books, 1987a.

- , "Conundrums oí government: The outer limits oí policy analysis", *Korean Iournal for Publíc Polícy Studies,* J, 1987b.

— , "The Overloaded State", *Pub. Adm. Rev., 1989.*

Shlaim, A., *Collusion across the fordan: King Adbullah, the Zionist mouement, and the partition ofPalestine,* Nueva York, Columbia University Press, 1988.

Sick, *G.,Allfall down:America's tragicencounterwithlran,* Nueva York, Penguin Books,1988.

Stockman, D. A., *The triumph ofpolitice: The inside story ofthe Reagan revolution,* Nueva York, Avon, 1987.

Tuchman, B.W., *The march 01fol1y: From Troy to Vietnam,* Nueva York, Ballantine Books, 1984. [Hay traducción al español del Fondo de Cultura Económica.]

Wettenhall, R. L., *A guide to Tasmanian government administration,* Hobart, Platypus, 1968.

Wildavsky, A., *The politics 01 the budgetary process,* Boston, Little, Brown, 1964.

XLIX. MEDIDAS DE DESEMPEÑO PARA EL PRESUPUESTO FEDERAL: PROPUESTAS y PERSPECTIVAS*

PHILIP G. JOYCE

El sistema político, la prensa y el público se han preocupado recientemente por evaluar el desempeño del gobierno. Esta preocupación debiera implicar hacerlo correctamente. Teniendo esto presente, la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) hace poco efectuó un análisis del desempeño en el proceso presupuestario. El estudio intenta revisar las cuestiones que esto plantea en el contexto de los esfuerzos pasados y actuales por relacionar las medidas de desempeño con el presupuesto. Este artículo enfoca dos partes de tal estudio: el estado actual de los esfuerzos por medir el desempeño federal, y observaciones específicas destinadas a introducir una nota de advertencia en el debate al respecto.

EL515TEMA político, la prensa y el público parecen haber descubierto algo de lo que la administración pública ha tenido conciencia durante largo tiempo: la medición del desempeño gubernamental. Ya sea por el éxito de *Reinventing Gooemment,* por los actuales esfuerzos legislativos y ejecutivos de poner en práctica la medición del desempeño o bien por el llamado de la ciudadanía a "obtener más" del gobierno, la advertencia ya está lanzada. Gran parte de esta preocupación se centra explícita o implícitamente en el proceso del presupuesto y desea que se asignen fondos con base en los resultados de los programas del gobierno.

Desde luego, es difícil hablar contra la medición del desempeño gubernamental. Pero lograr algo deseable no necesariamente es fácil. Una preocupación por medir el desempeño del gobierno debiera implicar la preocupación por medirlo correctamente, debido a dos razones. Primero, utilizar medidas inadecuadas podría desinformar gravemente

* *Public Budgeting & Finance,* invierno de 1993. Se reproduce con autorización de Public Financial Publications, Ine.

a los políticos; en segundo, a una burocracia ya mal vista y a menudo calumniada no debiera pedírsele que presentara datos sobre el desempeño si el sistema político no tiene la capacidad de emplearlos ni interés en hacerlo. Si empleamos medidas erróneas o las exigimos sin planear utilizarlas, el resultado final podría ser peor que si no hubiésemos insistido tanto en medir este desempeño.

Teniendo esto en mente, la CBO efectuó no hace mucho un análisis del uso de medidas de desempeño en el proceso presupuestario. El estudio intenta revisar las cuestiones que plantea el presupuesto de desempeño en el contexto de los esfuerzos pasados y actuales por relacionar las medidas de desempeño con el presupuesto.[1] Este artículo se basa en ciertas partes de ese estudio. En primer lugar, revisaré la situación de los esfuerzos por medir el desempeño federal; en segundo, haré observaciones específicas destinadas a llamar la atención en el debate.

REVISIÓN DEL ACTUAL PANORAMA DE MEDIOÓN DEL DESEMPEÑO EN EL GOBIERNO FEDERAL

¿Para qué medir, hoy, el desempeño del gobierno federal? Principalmente, porque los acontecimientos recientes han llamado la atención hacia el desempeño de las agencias federales y la factibilidad de medir el proceso del presupuesto federal. Estos esfuerzos tienen algo en común: el concepto, razonable, de que las agencias federales debieran ser capaces de medir los éxitos de sus programas, y que dichas medidas fuesen útiles para los administradores y otros políticos. En esta dirección están avanzando al menos tres esfuerzos independientes: la aplicación de reformas a la administración financiera federal, la reciente aprobación de una legislación que abarca la medición del desempeño y el esfuerzo (encarnado principalmente en la revisión del vicepresidente Gore) para revisar la operación de la rama ejecutiva.

[1] Congressional Budget Office, *Using Performance Measures in the Federal Budget Process*, julio de 1993.

La ley de funcionarios financieros principales

El Proyecto de Ley de Funcionarios Financieros Principales (p.L. 101-576) se convirtió en ley en 1990. Así, el subdirector de administración de la Oficina de Administración y Presupuesto (aMB) fue nombrado jefe de las finanzas del gobierno federal e instaló jefes de las finanzas *(CFa)* en 23 de las mayores dependencias federales. El principal propósito de la leyes mejorar la administración de las finanzas federales; pero esa ley también incluye una cláusula que enfoca explícitamente las medidas de desempeño. Esta cláusula exige que los CFa creen "medidas sistemáticas de desempeño" para los programas de sus agencias. También instruye a los CFa a que "preparen y presenten al jefe de la agencia informes oportunos" y exige que las declaraciones financieras "reflejen los resultados de las operaciones". Sin embargo, en ninguno de estos casos la ley o la historia legislativa se explaya sobre cómo espera el Congreso que las dependencias respondan a esta cláusula. Posteriormente, la aMB dio instrucciones a los CFa de agencia de que preparen medidas similares para el año fiscal de 1992, informes financieros que se presentaron a la aMB el 31 de marzo de 1993.[2]

Legislación centrada en la medida de desempeño

El Congreso también ha prestado atención a esta medición. Varios comités del Congreso han celebrado audiencias o emitido informes al respecto, en la administración federal en general, o sobre problemas existentes en agencias particulares. Además, muchos comités con autoridad incluyen blancos de desempeño en las propuestas de ley de reautorización. Este interés generó últimamente varios documentos legislativos que imponen la creación de medidas de desempeño y su aplicación en el proceso presupuestario. Uno de estos proyectos, el S. 20, fue aprobado por el Senado e11 de octubre de 1992; se reintrodujo (corno S. 20 en el Senado y como H. R. 826 en la Cámara) en el 103 Congreso. El S. 20 pasó recientemente por el Senado y por la Cámara, y el presidente Clinton lo convirtió en ley e13 de agosto de 1993.[3] El proyecto de ley incluye

2 Véase L. R. [ones y J. McCaffery, "Implementation of the eFO Act", *Public Budgeting and Finance* 13, núm. 1, primavera de 1993, pp. 68-86.

3 La historia legislativa es la síguíente; el 3 de octubre de 1990, el senador William Roth introdujo la S. 3154, el Proyecto de Ley de Normas y Metas de Desempeño del

requerimientos de planeación estratégica, planeación e información de desempeño anual y flexibilidad administrativa. También define una serie de proyectos-piloto corno pruebas para los cambios, por ejemplo, el presupuesto del desempeño y la flexibilidad administrativa.

Planeacion estratégica

El S. 20 requiere que cada dependencia cree un plan estratégico para las actividades dentro de su jurisdicción. El primero de estos planes debe presentarse a la Oficina de Administración y Presupuesto antes del 30 de septiembre de 1997. Los planes deben abarcar al menos un periodo quinquenal, y deben incluir una declaración completa de su misión, un conjunto de metas generales y objetivos para el programa (o programas), y una lista de cualesquiera factores ajenos a la agencia que puedan afectar el alcance de dichas metas y objetivos. Estos requerimientos abarcan virtualmente a todas las dependencias.

Planeacián e información sobre el desempeño anual

De acuerdo con esa legislación, a partir del año fiscal de 1999 el presupuesto del gobierno de los Estados Unidos incluirá un plan de desempeño. Estos planes a su vez incluirán metas e indicadores de desempeño (cuando sea posible, cuantitativos) que permitan al Congreso y al públi-

Programa Federal de 1990. Este proyecto no motivó ninguna acción en el l 01 Congreso, y se volvió a presentar como S. 10 al comienzo del 102 Congreso. El Comité del Senado sobre Asuntos Gubernamentales celebró dos audiencias; un proyecto de ley sustituto, que presentó el comité, fue aprobado por el senado el1 de octubre de 1992. En el 102 Congreso también se introdujeron otras propuestas de ley tendientes a imponer medidas de desempeño. Durante el 103 Congreso, se reintrodujo el proyecto de Roth (una vez más como S. 20); el presidente del Comité de Operaciones del Gobierno, Iohn Conyers, presentó a la Cámara una propuesta de ley casi idéntica (H. R. 826). Tanto el Comité del Senado sobre Asuntos Gubernamentales como el Comité de Operaciones del Gobierno celebraron audiencias sobre la legislación de medición del desempeño en el 103 Congreso, y cada comité presentó proyectos de ley (a la Cámara y al Senado, respectivamente) en ese mismo Congreso. El 25 de mayo de 1993, la H. R 826 fue aprobada por la Cámara por consenso. La S. 20 fue aprobada por el Senado, por consenso, el 23 de juniO de 1993. El 15 dejttlio de i993 la Cámara aceptó aprobar la S. 20. El presidente Clinton la firmó y la convirtió en ley (Public Law 103-62) el 3 de agosto de 1993.

co saber si se están alcanzando las metas. Se pedirá a las agencias que entreguen planes específicos de desempeño siguiendo un programa que determinará la DMB, y que abarca las principales actividades de las que sea responsable cada agencia.

Además de esta información integrada en el presupuesto, a partir del año fiscal de 1999 se pedirá a cada agencia presentar informes de desempeño de sus programas al Congreso. Los primeros deberán presentarse antes del 31 de marzo del año 2000 y deben incluir información que compare el desempeño real con el planeado, un análisis de los logros conseguidos, y acción correctiva si no se alcanzaron las metas.

Desistimientos de responsabilidad administrativa y flexibilidad

De acuerdo con la ley, las agencias estarán autorizadas a solicitar a la DMB desistimientos de los requerimientos procesales no estatutarios, con el propósito de suprimir los obstáculos a los jefes de las agencias, quienes serán más responsables de los resultados, a cambio de la supresión de las regulaciones administrativas que constreñían su acción. Éstas podrían incluir desistimientos de políticas no obligatorias de personal o restricciones al gasto.

Proyectos piloto

La legislación establecerá varios conjuntos de proyectos piloto, que incluirán pruebas piloto para crear metas de desempeño que operarán al menos en diez agencias durante tres años a partir del año fiscal de 1994. Se exige al director de la DMB un informe sobre los resultados de estos proyectos antes del 1 de mayo de 1997.

Un conjunto de proyectos piloto pondrá a prueba el concepto de flexibilidad administrativa. Operarán durante dos años a partir del año fiscal de 1995; el informe de la DMB del 1 de mayo de 1997 incluirá, asimismo, un análisis de estos informes.

En tercer lugar, la ley exige que se establezcan proyectos piloto para la presupuestación según el desempeño. Estos presupuestos' deberán presentar varios niveles de desempeño correspondientes a.los diferen-

tes niveles del presupuesto. Se ha pedido al menos a cinco dependencias que participen en estos proyectos piloto, que estarán en vigor durante los años fiscales 1998 y 1999. El director de la OMB informará sobre los resultados de los pilotos de presupuesto según el desempeño antes del 31 de marzo del año 2001.[4]

Propuestas de la rama ejecutiva

Ya se ha sugerido que, además de aplicarla Ley de Funcionarios Financieros Principales, la rama ejecutiva debe modificar fundamentalmente el modo en que asigna fondos a los servicios federales, y que el presupuesto federal debe ser alterado de manera similar. El movimiento Reinventar el Gobierno (llamado así por un libro del mismo título) constituye la manifestación más popular del esfuerzo general hacia una mejora de la gestión gubernamental." El libro se basaba ante todo en ejemplos de gobiernos estatales y locales que pedían cambios en el modo en que se administran las dependencias gubernamentales.

David Osborne, uno de los autores de *Reinventing Government,* escribió después un capítulo para el libro *Mandatefor Change,* del Progressive Policy Institute, en el cual trataba de recomendar al entonces nuevo gobierno de Clinton las reformas necesarias para llevar el movimiento al gobierno federal," En su capítulo, Osborne pedía establecer un sistema de presupuesto basado en el desempeño del gobierno federal, el cual remplazaría el hincapié en el control de línea por línea, transfiriendo a los administradores la responsabilidad de los resultados; desarrollando medidas de desempeño para los programas federales, y estableciendo los presupuestos sobre la base de las metas de desempeño, con una recompensa a las dependencias que las superaran. En pocas palabras, el

4 Para mayores detalles véase senador WiUiam V. Roth [r., "Performance-Based Budgeting to Enhance Implementation of the ero Act" / *Public Budgeting and Finance* 12/ núm. 4/ invierno de 1992/ pp. 102-106; L. R. Jones, "Nine Reasons Why the CFO Act May Not Achieve Its Objectives"/ *Public Budgeting and Finance* 13, núm. 4/ primavera de 1993/ pp. 87-94.

5 David Osborne y Ted Gaebler, *Reinoenting Government,* Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992.

6 David Osborne, "Reinventing Governrnent: Creating an EntrepreneuriaI Federal Establishtrient", en *Mandate for Change,* WillMarshaIl y Martin Schram (comps.), Washington, D.C., Progressive Public Institute, 1993.

Congreso vería reducido su control sobre los insumas y se dejaría guiar por los resultados de los programas. Este giro se financiaría con 1% de los fondos de cada programa, destinado a financiar el desarrollo de medidas de desempeño (esta estrategia representaría miles de millones de dólares anuales). En el libro también se pide una modificación del sistema del servicio civil, nuevas cláusulas para los programas federales y un presupuesto más "orientado hacia el futuro".

Basándose en el tema de "reinvención del gobierno", el presidente Clinton anunció el 3 de marzo de 1993 que el vicepresidente Gore coordinaría una revisión de todas las dependencias federales. El estudio -que duró seis meses- se denominó Revisión de Desempeño Nacional (RDN) y se encargaría de identificar las actuales actividades federales que pudieran suspenderse y recomendaría efectuar cambios en la forma de administrar ciertos programas federales. La revisión también elaboraría un "presupuesteo orientado hacia los resultados e impulsado hacia una misión". Los objetivos reflejan directamente los postulados del capítulo "Mandare por Change". En general, el cambio indica restar importancia a puntos aislados y gastar dinero en función de los resultados y de la economía.

La Revisión de Desempeño Nacional emitió su informe final el 7 de septiembre de 1993.[7] Como podía esperarse, el informe solicitó un cambio orientado a los resultados. Las dos recomendaciones siguientes enfocaron el uso de medidas de desempeño en el proceso de creación del presupuesto:

* El S. 20 debe aplicarse plenamente, y cada jefe de oficina y de agencia deberá articular un plan estratégico, como lo requiere la legislación. La *DMB* debe exigir a todas las agencias (sean pilotos, según S. 20 o no) que creen medidas de desempeño, y los objetivos de desempeño y sus resultados deberán ser los elementos clave en las revisiones de presupuesto y administración. El informe favorece el empleo de medidas de los resultados para el presupuesteo. Específicamente, instruye a la *DMB* que empiece a incorporar los objetivos de desempeño y sus resultados en el proceso presupuestario a partir del año fiscal de 1996. No especifica el modo en que se espera que estas medidas influyan sobre la asignación de recursos.

[7] *Creating a Gooeemment That Works Betier and Costs Less,* informe de *National Perfor-manee Review,* Washington, U. S. Government Printing Office, 1993.

* Deberán negocíárse acuerdos de desempeño entre el presidente y los jefes de las dependencias, y entre éstos y otros administradores, que enfoquen los resultados que se espera logre la agencia (o el programa). Según el informe, las agencias deberán "introducir gradualmente información en sus propios procedimientos de guía y revisión del presupuesto". El informe subraya la necesidad de establecer metas claras con objeto de cumplir eficientemente el progreso de asignar responsabilidades a los administradores respecto de los resultados.

El informe de la RON parece reconocer que la conversión del presupuesto federal (de una orientación hacia el insumo a un enfoque en los resultados) podrá requerir algún tiempo. Pero el objetivo último es similar al de Osborne: un proceso de presupuesto federal que enfoque los resultados que brotan de los programas públicos, y no los dólares que en ellos entran.

NOTAS DE ADVERTENCIA AL MEDIR EL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO Y AL APUCAR LAS MEDIDAS AL PRESUPUESTO

El camino del mejoramiento del desempeño federal y de la relación entre su medición y el proceso presupuestario está lleno de obstáculos. La práctica actual y la experiencia pasada nos ofrecen atisbos útiles para comprender las perspectivas de medición y presupuestación según el desempeño en el gobierno federal. Quienes piden mejorar esta medición deberán considerar antes la complejidad del esfuerzo. Crear otro conjunto más de requerimientos de información sin comprender su complejidad implicaría el riesgo de frustrar un esfuerzo que, por lo demás, parece prometedor.

Teniendo esto en mente, debemos proceder con cautela. En lo que resta de este artículo, analizaré varias conclusiones del estudio de la CBO aplicables al diseño y a la implantación de los sistemas de medición del desempeño en el gobierno federal.

* La dificultad de ponerse de acuerdo en'los objetivos y las prioridades de las agencias es un obstáculo constante para medir el desempeño, y este problema tal vez sea particularmente agudo en el gobierno federal.

* Aun cuando se puede convenir en objetivos y prioridades, resulta difícil crear las medidas propias.
* Los gobiernos locales y estatales sólo han tenido un éxito limitado al aplicar medidas de desempeño, más allá del nivel de cada agencia, particularmente al elaborar el presupuesto.
* Los pasados esfuerzos federales por vincular el desempeño al presupuesto no tuvieron éxito, y deben evitarse estos errores.
* Dado que las agencias federales actualmente emplean medidas de desempeño sólo con propósitos muy limitados que rara vez incluyen al presupuesto, la tarea resulta complicada. En particular, las responsabilidades varían mucho de una agencia a otra; por tanto, es importante no tratar al gobierno federal como una entidad monolítica.
* Todo esfuerzo de medición deberá enfrentarse a una combinación apropiada de acción de las ramas ejecutiva y legislativa.
* El ritmo de la reforma puede ser un factor importante para que tenga éxito. La complejidad del esfuerzo sugiere que un enfoque deliberado será mejor que adoptar un conjunto de requerimientos uniformes e inmediatos para todas las agencias federales.
* Es importante comprender cómo pueden influir las medidas de desempeño sobre el proceso presupuestario, el cual requiere comprender sus limitaciones.

A menudo es difícil ponerse de acuerdo sobre los objetivos

La capacidad de medir el desempeño está inseparablemente relacionada con una declaración de lo que está tratando de lograr una agencia o un programa. La tarea de aclarar estas metas es mucho más difícil para las agencias del sector público que para las empresas privadas. Aquéllas operan en un medio en que habitualmente se les pide responder a muchos actores, incluyendo cuerpos legislativos, funcionarios elegidos y público en general. No todos estos actores están de acuerdo sobre los objetivos de la agencia o del programa. Por ejemplo, a menudo hay desacuerdos sobre si un programa debe ser administrado de manera que promueva como principal objetivo la eficiencia (minimizando los costos por unidad de producción), o si debe actuar básicamente para dar igualdad de acceso a los servicios al mayor número posible de ciudadanos,

con los costos en un segundo plano. Ambos objetivos son legítimos, pero frecuentemente entran en conflicto.

Dado que los objetivos en el sector público están sujetos a debate e interpretación, uno de los mayores obstáculos que enfrenta la medición del desempeño federal incluye el acuerdo del Congreso entre sí y respecto a la rama ejecutiva, así como con otros actores importantes, sobre la definición de los objetivos ideales de la agencia. Un programa también puede tener objetivos múltiples, pero habrá desacuerdo sobre su importancia relativa. Lograr un consenso es paso esencial aunque difícil para crear un sistema significativo de medición. Es imposible idear sistemas que midan el desempeño de los programas del sector público sin comprender claramente lo que el programa intenta lograr. Si no se pueden determinar los objetivos del programa las medidas serán ambiguas, si no superfluas. En realidad, crear el consenso necesario para aprobar una legislación puede obstaculizar el acuerdo sobre las metas, al promover objetivos múltiples mal definidos.

Donde mejor parecen haber funcionado los sistemas de medición del desempeño es en dos formas de gobierno: en el nivel local, en las formas de consejo/administrador del gobierno local, como en Dayton, Ohio, y en Sunnyvale, California, y en el nivel nacional, gobiernos con sistemas parlamentarios, como Nueva Zelanda y la Gran Bretaña. En ambos casos, una concentración del poder político en una sola rama del gobierno favorece la creación de metas y la fijación de objetivos, cruciales para la generación de medidas significativas. Los administradores de las ciudades informan directamente a los ayuntamientos, y en los sistemas parlamentarios el gobierno es el partido en el poder. El resultado son señales claras, de los dirigentes políticos a sus dependencias de manera vertical. En los gobiernos de los estados que tienen a la vez una legislatura fuerte y un gobernador fuerte, y en el gobierno nacional de los Estados Unidos, el sistema político no favorece un acuerdo sobre las metas, particularmente cuando las ramas están dominadas por diferentes partidos políticos.

Hay problemas para medir los resultados de los programas

Muchas dependencias se concentran en medir la carga de trabajo o la actividad, ya que (aun donde es posible llegar a un acuerdo sobre las

metas de la agencia) a menudo es difícil medir los resultados últimos de un programa, en particular porque también lo es encontrar medidas aceptables de los logros de objetivos políticos que estén bajo el control de los administradores del programa.

Por ejemplo, el objetivo último de la política de un programa de capacitación laboral puede consistir en reducir el desempleo a largo plazo, dando empleos calificados. Dado que muchos otros factores inciden en el desempleo, es muy difícil determinar el efecto de una sola medida política o de un programa. Por tanto, puede ser necesario medir alguna actividad intermedia (es decir, que esté bajo el control del administrador del programa). En el caso de un programa contra el desempleo, tales medidas han consistido en registrar el número de participantes en el programa que han encontrado empleo. Pero corno esta medida no está en relación directa con el efecto del programa sobre el desempleo a largo plazo, este tipo de medida inevitablemente será imperfecto.

Muchos efectos que están fuera del dominio de los planeadores de programas y administradores de agencias influyen sobre los resultados. Por ejemplo, a veces los ciudadanos ayudan al gobierno a prestar servicios. A esto se le suele llamar "coproducción", y abarca actividades corno la participación en las organizaciones de padres y maestros y el reciclaje de productos del desecho. En la medida en que los factores que son externos a las agencias públicas pueden influir sobre los resultados, la "producción" directa de la agencia planteará mal el efecto de sus políticas. Por la dificultad de determinar la causa de los resultados, algunos proponen que el gobierno debiera fijarse sólo en los resultados." Que esto sea práctico o no es cosa que dependerá del número de factores ajenos al control de los administradores de programas y de si ellos mismos pueden ser identificados y controlados. Aun cuando los resultados no sean una medida del éxito del programa, seguirán siendo importantes para identificar las corrientes sociales en general.

Los gobiernos locales y estatales sólo han tenido un éxito limitado

Gran parte del ímpetu en la presupuestacíón basada en el desempeño procede de quienes creen que se la ha aplicado con éxito en los gobiemos

8 Véase Charles T. Clotfelter, "The Prívate Life of Public Econornics", *Southem Economics JOllmal59,* núm. 3, 1993, p. 587.

locales y estatales y que, por tanto, el gobierno de la nación debiera emplear ese concepto. La CBO revisó estas experiencias en general y, específicamente, por medio de casos seleccionados. Además de emplear el trabajo efectuado por la Oficina del Contador General (GAO) y por otros investigadores, la CBO hizo visitas a cuatro gobiernos locales (los de Dayton, Ohio; Charlotte, Carolina del Norte; Sto Petersburg, Florida, y Portland, Oregon) ya dos gobiernos estatales (Florida y Oregon) que hoy están haciendo esfuerzos por extender el uso de la medición de desempeño.

Aunque todas las unidades de gobierno estudiadas utilizan alguna forma de medición de desempeño, en su mayor parte enfocan más que los resultados, las actividades de las agencias. En general, las conclusiones no dan prueba de los tan decantados avances logrados en la presupuestación basada en el desempeño en los gobiernos locales, estatales y extranjeros.

Las medidas de desempeño han tenido una influencia limitada en la asignación de recursos, pero en cambio benefician principalmente la información administrativa y financiera. Resulta particularmente difícil encontrar casos exitosos en los gobiernos estatales al aplicar la presupuestación basada en el desempeño, lo cual puede estar relacionado con la relativa novedad de la medición de desempeño estatal. Ni las visitas de la CBO a Florida y Oregon ni los estudios concienzudos de la GAO de otros cinco estados identificaron ningún efecto sobre la asignación gubernamental de recursos en algún estado que en la actualidad esté aplicando medidas de desempeño." Sin embargo, en todos los niveles de gobierno se están empleando medidas de desempeño en agencias individuales para influir en el uso de los recursos, y son un valioso instrumento administrativo. Además, la Junta de Normas de Contabilidad Gubernamentales (GASB) ha influido en algunos gobiernos con objeto de que extiendan el uso de estas medidas en su información financiera.[10]

[9] General Accounting Office, *Performance Bltdgeting: Stute Experience and Impíicatione for the Federal Government,* GAO/AFMD-93-41, febrero de 1993.

[10] *Harry P. Hatry et al.* (comps.), *Service Efforts and Accomplishments Reporting: Its Time Has Come, An Overview,* Governmental Accounting Standards Board, 1990.

Los esfuerzos anteriores por relacionar las medidas de desempeño con la presupuestación no tuvieron éxito

El esfuerzo actual por mejorar el nexo de la medición de desempeño con la presupuestación es un sucesor lógico de tres intentos similares del gobierno federal durante los últimos cuarenta años: presupuestación de desempeño, el sistema de planificación-programación-presupuestación (también conocido como PPBS) y la presupuestación basada en cero (ZBB). Al menos dos (PPBS Y ZBB) intentaron elaborar el presupuesto sobre la base de resultados de programas. En general, estos sistemas no alcanzaron sus metas. En particular, el considerable esfuerzo de estos sistemas no modificó la forma de asignar los recursos federales.

Quienes planearon cada una de estas reformas intentaron imponer una solución a la presupuestación y administración federales vinculando el presupuesto con los resultados deseados. De sus fracasos se aprendieron varias lecciones importantes: primera, tales sistemas, antitéticos a la tradicional presupuestación incremental, pueden tropezar con la resistencia de quienes tienen algún interés en el proceso que ya esté en vigor; en segundo lugar, si se quiere que tales esfuerzos tengan éxito, es importante llegar a acuerdos sobre metas y objetivos y hacer participar a personal clave que pondrá en marcha el sistema; en tercer lugar, cada uno de los sistemas requirió una enorme cantidad de datos para sobrevivir, de los cuales muchos nunca se utilizaron, lo que sugiere que es necesario reflexionar con precisión sobre cómo se utilizará la información para poner en marcha los sistemas antes de fijar los requerimientos. Si los planificadores de los futuros sistemas presupuestarios no toman en cuenta las dificultades de vincular la medición de los resultados con el presupuesto, es improbable que algún sistema cumpla sus promesas.'?

Los esfuerzos federales actuales sugieren pocas medidas de resultados o nexos con la presupuestación

Antes de evaluar el posible efecto de modificar la práctica de las agencias federales y de vincular la medición de desempeño con el presupuesto,

11 Véase el análisis de "The Politics of Budget Reform" en Aaron Wildavsky, *The Neur Polities of the Budgetary Process*, Glenview, Ill., Scott, Foresman, 1988, pp. 411-420. Para

es importante comprender lo que hoy están haciendo las agencias federales. La CBO visitó seis agencias para recabar información adicional sobre la medición de desempeño: la Agencia de Protección Ambiental, el Servicio del Ingreso Interno, la Administración de Empleo y Preparación, del Departamento del Trabajo, la Administración de los Granjeros, el Departamento de la Defensa (actividades de servicio interno) y el programa 2000 de Healthy People, de los Servicios de Salud Pública.

En general, los resultados de estos casos coincidieron CQn las experiencias de los gobiernos estatales y locales. En el medio actual, resulta sumamente difícil para las agencias vincular sus medidas de desempeño con el proceso presupuestario en alguna forma significativa. Ninguna de estas dependencias utilizó medición de desempeño para tomar decisiones acerca del nivel de recursos que el programa obtuvo en el proceso presupuestario, aunque algunas se propusieron hacerlo en el futuro. Sin duda, se emplea medición de desempeño en algunos casos para destinar dinero a empleados o a subunidades, pero los aspectos básicos de los presupuestos de las agencias no se determinan por la relación entre insumas y productos.

Aun en estos seis programas, generalmente considerados algunos de los mejores ejemplos de medición del desempeño federal, son relativamente raros los cálculos sobre el resultado. Las medidas de conservación de empleos utilizadas por la Administración de Empleo y Preparación para evaluar el programa de la Ley de Asociación en la Preparación de Empleos, pueden ser las más eficaces, pero incluso esta medida es relativamente breve (evalúa los resultados 13 semanas después de terminada la preparación) y no ofrece datos sobre el efecto marginal que este programa tiene a largo plazo.

El gobierno federal se dedica a una gran variedad de actividades, y cada una implica diferentes desafíos para la medición del desempeño. Hay varias clasificaciones de las actividades gubernamentales, una de las cuales se incluyó en el *Budget of the United States Government: Fiscal Year* 1994. [Presupuesto del gobierno de los Estados Unidos: año fiscal 1994].12 Esta clasificación compara los gastos del gobierno federal en

un muy buen *post moriem* sobre PPIIS véase Allen Schick, "A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB", *Pub. Adm. Reo.* 33, núm. 2, marzo-abril de 1973, pp. 146-156.

12 Executive Office of the. President, Office of Management and Budget, *Budget o/the United States Government: Pisca! Yenr* 1994, Washington, U. S. Government Printing Offiée, 1993.

cinco categorías: pagos de prestación directa a individuos (46% de los gastos estimados para el año fiscal de 1993); defensa nacional (20%); concesiones a estados y localidades (15%); interés neto (14%), y otras operaciones federales, incluyendo seguro de depósitos (7%). De estas categorías, sólo el interés neto parece completamente inapropiado para la medición del desempeño. Sin embargo, las características de los programas en cada una de las otras categorías indican que se necesitarán estrategias muy diferentes si se quiere medir su desempeño.

Los *pagos directos a individuos* son utilizados básicamente por tres programas: el seguro social, *Medicare* y *Medicaid.* Estos programas prestan servicios a clientes; por tanto, la tarea de crear medidas de desempeño probablemente enfocaría la calidad con que se prestaron dichos servicios y la satisfacción de quienes los recibieron. Por ejemplo, las medidas de desempeño del programa del Seguro Social incluirían lo oportuno de la entrega de cheques y las tasas de error de los cheques (si fueron recibidos por los derechohabientes indicados). También los estudios de satisfacción de los clientes son útiles para determinar la calidad de los servicios directos.

La defensa nacional es un área particularmente difícil para crear estas medidas, tal vez porque, si no hay un conflicto militar, es casi imposible determinar si se está alcanzando el objetivo de la defensa nacional. La medición se complica más aún por el concepto, como dirían algunos, de que el propósito de la defensa no es ganar guerras, sino prevenirlas. Por esta razón, muchas medidas del desempeño de la defensa nacional a menudo enfocan la calidad y disposición de las fuerzas militares, suponiendo que unas fuerzas bien equipadas y debidamente entrenadas son las que mejor pueden alcanzar las metas óptimas del momento.

Las concesiones a estados y localidades varían en propósito y forma; es decir, algunas se distribuyen por fórmula y otras se conceden a discreción de la agencia que las administra. Sin embargo, las formas en que se administran dificultan su medición. Muchos programas de concesiones federales son administrados en un nivel estatal o local, lo que hace que su éxito esté sólo parcialmente bajo control federal. Por consiguiente¡ determinar el desempeño de estos programas requiere comprender la naturaleza de su administración tanto en Washington como en el nivel del que los recibe, así como sus metas y propósitos.

Otras operaciones federales abarcan una vasta gama de actividades del gobierno, incluyendo la aplicación de la ley, la administración y gestión

centrales, y las actividades reguladoras. La determinación del desempeño depende, con mucho, de la naturaleza específica de la actividad. Para la aplicación de la ley, las medidas pueden incluir el porcentaje de delitos resueltos. Para una agencia como el Servicio del Ingreso Interno, la medición podría enfocar los dólares cobrados o el grado de cumplimiento de los contribuyentes. Para una actividad reguladora, el éxito depende en gran parte de las actividades concomitantes de los gobiernos locales y estatales, y de la respuesta de las organizaciones reguladas. Por todo ello, es difícil vincular la acción federal con los resultados finales.

El argumento principal es que la facilidad con que se pueden crear medidas de desempeño y la capacidad de esas medidas para informar a quienes toman las decisiones difieren de un programa a otro. En general, crear medidas de éxito (o al menos de satisfacción) puede ser más fácil para los programas en los que hay una interacción directa entre el gobierno federal y algún receptor de los servicios del gobierno, que para los programas en que las metas sean menos claras (como la defensa nacional) o cuyos logros estén controlados por muchos factores diferentes (como concesiones a gobiernos estatales y locales). Como cuestión práctica, al gobierno federal no debiera tratársele como una entidad monolítica, implicando que existen soluciones similares a todos los problemas, sino que toda búsqueda de medidas de desempeño debe ser específica para cada actividad.

Es probable que la legislación tenga efectos más limitados que la actividad ejecutiva

Para que la medición del desempeño cobre renovado ímpetu en la administración o el presupuesto será importante comprender la combinación apropiada de las actividades legislativa y ejecutiva, lo que implica observar que ambas están limitadas para producir cambios duraderos. Como ya se indicó, los estados han tenido mayor dificultad que los gobiernos locales para interesar a los cuerpos legislativos en la medición del desempeño. Esta falta de interés puede derivarse, en parte, de la naturaleza misma de la organización del gobierno estatal. Al igual que en el gobierno federal, las ramas legislativa y ejecutiva están a la vez más separadas y más fragmentadas que las de los gobiernos locales o extran-

jeras. En segundo lugar -y en relación con lo anterior-, no basta aprobar leyes; sin el compromiso de la rama ejecutiva, todo esfuerzo administrativo estará condenado al fracaso.

No obstante, se derivan varios beneficios potenciales de la aprobación de una legislación. Primero, la legislación federal puede motivar a la rama ejecutiva o a dependencias particulares a buscar cambios que no podrían conseguir unilateralmente, en segundo, si es deseable una mayor flexibilidad administrativa y si son necesarios algunos cambios legales para obtener esta flexibilidad, el Congreso podrá lograrlos; en tercer lugar, las leyes pueden sugerir ciertos tipos particulares de información que el Congreso consideraría deseables para la toma de decisiones; en cuarto lugar, el Congreso puede sugerir áreas para estudiar la rama ejecutiva o para probar, por anticipado, una legislación más general en el futuro.

A pesar de todo, la legislación tiene sus limitaciones. En última instancia, sin el compromiso de la rama ejecutiva de crear medidas de desempeño para la administración de las dependencias, la práctica no obtendrá una aceptación generalizada. Emplear más las medidas de desempeño para la administración financiera, la información financiera o el presupuesto implica un compromiso tanto de las oficinas del presupuesto ejecutivas (en agencias y OMB) como de los comités del Congreso, y este último deberá modificar su conducta. Uno de estos cambios de conducta incluirá un giro: de haber privilegiado antes los insumas, de principio a fin, en un nivel micro, a privilegiar el cuadro general: los resultados de los programas públicos.

Puede ser sumamente deseable un enfoque deliberado

La medición de desempeño tiene una capacidad limitada para producir cambios sustanciales. Algunos de estos factores no tienen nada que ver con la legislación ni con el compromiso de la rama ejecutiva, sino sencillamente con la dificultad de medir el propio desempeño del gobierno. Planear sistemas que vinculen apropiadamente las metas de los programas con sus resultados y que relacionen los resultados con la información presupuestaria y financiera es una tarea extraordinariamente compleja. Los análisis en el estudio de la CBO muestran-que-el mayor aba-

táculo para el empleo de medidas de desempeño se encuentra en definir, para empezar, los objetivos, y en identificar las medidas. Esto respecto a los niveles locales y estatales, y en particular en el gobierno federal, donde otros factores influyen en el éxito de tantos de sus programas, incluyendo gobiernos estatales y locales, empresas e individuos privados. Aunque es difícil no estar de acuerdo con la meta de mejorar la medición del desempeño gubernamental, existe el peligro de actuar precipitadamente. Es decir, la pasada experiencia conrres y otras reformas sugiere que puede resultar contraproducente instalar reformas de gran alcance sin haber llegado a un entendimiento bastante completo de sus efectos.

Los proyectos piloto incluidos en el S. 20 representan ejemplos del tipo de enfoque deliberado necesario para decidir si se debe imponer un sistema de medición del desempeño de largo alcance. Un enfoque en la toma de decisiones en este caso consistiría en emplear proyectos piloto para recabar información sobre costos y beneficios potenciales antes de que todo el gobierno adopte semejante sistema. Es importante que estos pilotos incluyan agencias que representen toda la gama de las actividades federales, ya que el no hacerlo podría invalidar sus conclusiones. Además, los pilotos no deben limitarse a aquellas agencias que ya tienen sistemas en marcha o aun a aquellas que tienen medidas fácilmente cuantificables. De hecho, es importantísimo incluir aquellas agencias en que es difícil identificar los objetivos mensurables. Dos ejemplos de ello son la defensa nacional y la investigación y el desarrollo; otro es el de las actividades reguladoras o intergubernamentales, en que sería difícil precisar los efectos de los esfuerzos federales, en contraste con las iniciativas estatales, locales o privadas.

Un comentario final acerca de las limitaciones de las medidas de desempeño para obtener información pronta y confiable sobre el éxito de los programas concierne a la relación entre la medición de desempeño y la evaluación de programas. Las medidas de desempeño no deben considerarse un fin en sí mismas. Las más de las veces sólo pueden ofrecer claves sobre los resultados de un programa. En muchos casos, es necesaria una evaluación completa de un programa para determinar si está actuando satisfactoriamente. Como ejemplo diremos que determinar hasta qué punto los graduados en un programa de preparación laboral se han colocado o han retenido sus empleos es algo que no ofrece pruebas concluyentes sobre el éxito o el fracaso del programa. Por esta

razón, es necesario tener presentes las limitaciones de las medidas de desempeño e interpretarlas en consecuencia.

Existen límites sustanciales para el empleo de las medidas de desempeño en el presupues to

Aun más difícil que medir el desempeño en el sector público resulta encontrar una manera de aplicar estas medidas a la asignación o la administración de recursos en el sector público. Difícil sería no estar de acuerdo con el concepto de presupuesto basado en el desempeño, pero la experiencia en otros niveles de gobierno sugiere que tiene un éxito limitado. Ni los estudios de este análisis ni los del informe que emitió la Oficina del Contador General el año pasado descubrieron ejemplos en que estas medidas hubiesen influido significativamente en la asignación de recursos.P No hay muchas pruebas de que los políticos utilicen mediciones de desempeño para corregir los presupuestos, ni de que reciban información detallada sobre la relación entre los recursos y los resultados. Donde las mediciones de desempeño han echado raíces en el proceso presupuestario -por ejemplo, en algunos gobiernos estatales y locales-, los administradores de la agencia suelen utilizarlas para administrar sus presupuestos; vemos así que se utilizan mucho más extensamente en el proceso de ejecución del presupuesto que en la preparación del presupuesto.

El hecho de que la presupuestación basada en el desempeño no haya conquistado gran aceptación no es razón suficiente para descartar su potencial. Aun si las ramas legislativa y ejecutiva se comprometieran con él y se emprendiera un esfuerzo auténtico por transformar el presupuestea del gobierno, no es claro cómo debieran emplearse estas medidas para asignar recursos. Por ejemplo, no es posible sencillamente recompensar a aquellas dependencias cuyas medidas indican un "buen" desempeño y retirar recursos a aquellas cuyas medidas indicaran un "mal" desempeño. Es necesario tener presentes todos los factores *(incluyendo* el nivel de fondos) que contribuyen a este desempeño negativo o positivo antes de que podamos empezar siquiera a pensar cómo pueden emplearse estas medidas para asignar recursos.

13 General Accounting Office, *op. cit.*

Además, las medidas de desempeño rara vez facilitan la tarea de canalizar los recursos públicos. En última instancia, si cada programa tuviera medidas de desempeño, los políticos verían la diferencia de asignar dinero a dos programas en competencia. Por ejemplo, si la opción fuera entre un programa de capacitación laboral y uno sobre contaminación del aire, podríamos saber que añadir 100 millones de dólares al presupuesto de la EPA limpiaría el aire en una cantidad X, mientras costaba la cantidad Y en salarios perdidos en los trabajadores que no recibieran preparación. Si tuviésemos todos estos datos (y los creyésemos) podríamos tomar decisiones mejor fundamentadas, pero no necesariamente nos facilitarían la decisión.

El presupuesteo basado en el desempeño contradice totalmente la práctica usual. Un sistema con menos control individual para que las agencias sean las únicas responsables de los resultados sería un cambio fundamental del sistema actual. Semejante sistema no resolvería la cuestión de cuánto dinero va al presupuesto de la defensa y cuánto al gasto interno tan sólo con mediciones de desempeño. En una sociedad democrática, el presupuesteo es inherentemente político. No hay técnicas de presupuesto que puedan sustituir las decisiones políticas sobre "quién gana" y "quién pierde". De hecho, los fracasos de esfuerzos anteriores, como las PPBS, se debieron, en parte, a la incapacidad de explicar esta insuficiencia.

La limitación de las medidas de desempeño para influir directamente sobre el presupuesto no significa, empero, que no existan en el proceso presupuestario. Pueden emplearse estas mediciones para ayudar a las agencias en la administración de un nivel relativamente fijo de recursos. Por ejemplo, el nivel total de fondos de una agencia puede ser bastante estable, pero puede utilizar un sistema de medición del desempeño para asignar fondos entre subunidades geográficas o funcionales. También pueden emplearse estas medidas para presentar información sobre la relación entre insumas y productos, lo que definiría, para los políticos, la relación entre niveles determinados de insumas y los resultados que de ellos se esperan. Por ejemplo, el Servicio del Ingreso Interno sería capaz de informar con cuánta mayor rapidez podría procesar los fondos del impuesto sobre la renta si tuviese incrementos de fondos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que una cosa es presentar esa información a quienes toman las decisiones y otra totalmente distinta es que la usen.

Si van a emplearse estas medidas para influir en la asignación de

recursos no es probable que el cambio ocurra súbitamente; antes bien, puede resultar de un cambio de cultura que comience con el mejoramiento de la información de desempeño de cada agencia y con su difusión con propósitos no presupuestarios. Una vez que esta información llegue al dominio público es muy posible que se acepte mejor y finalmente se utilice por quienes toman decisiones. Si esto tiene el efecto de obligar a un mayor escrutinio de ciertos gastos, indudablemente será deseable.

Mientras más intentos se hacen por relacionar las medidas de desempeño con el presupuesto, más importante es utilizar las medidas apropiadas y recabar información precisa. Pero mientras mayores son los intereses, mayores incentivos hay para que algunos identifiquen las medidas que vayan en su provecho y presenten datos engañosos. Sin un proceso que asegure que se han elegido las medidas apropiadas y que la información es precisa, la medición de desempeño nunca cumplirá su objetivo. Cuando las medidas de desempeño se convierten tan sólo en un medio refinado para justificar el presupuesto dejan de ser un instrumento de política. La conclusión obvia es que verificar la precisión de los datos entregados es parte esencial del proceso de medición.

CONCLUSIÓN

El potencial limitado, a corto plazo, de las medidas de desempeño para influir en la asignación de recursos no debe desalentar al Congreso ni a la rama ejecutiva para seguir concentrándose más resueltamente en los resultados de los programas públicos. De hecho, la mayor recompensa que podrá obtenerse del uso de estas medidas puede tener poca relación con la presupuestación para todo el gobierno, en cambio, mucha con la tarea de emplear los recursos existentes para mejorar el desempeño. Por ejemplo, estas mediciones pueden ser útiles como instrumentos motivacionales; es decir, pueden alentar a la gente a alcanzar diversas metas. A la postre, el repetido uso y exposición pueden dar por resultado el desarrollo de una cultura del desempeño. Las metas de desempeño acaso no sean precisamente correctas al principio, ni tampoco las mediciones, pero alentar a los administradores y empleados federales a pensar en los resultados y no en los insumos o productos es algo que producirá mejores resultados. Como las mediciones no serán precisas al prin-

cipio, deberemos ser realistas respecto a cuánto se les puede emplear para influir, a corto plazo, en el presupuesto. En suma, mejorar la medición del desempeño de las agencias (porque, con el tiempo, éstas deben aumentar su capacidad de corregir las medidas) deberá preceder al empleo de esas medidas para el presupuesteo.

A la postre, no es probable que el proceso del presupuesto cambie considerablemente hasta y a menos que los que toman las decisiones empleen la información sobre desempeña de programas al tomar decisiones sobre la asignación de recursos. Tener esa información -si pueden desarrollarse buenas medidas de los resultados de programas- es un requisito necesario pero no suficiente para modificar el proceso político. Este cambio probablemente ocurrirá sólo después de que la "cultura" de la medición del desempeño se infiltre en el proceso político. Por esta razón, el hincapié a corto plazo debe seguir en la creación de medidas de desempeño para la administración de las agencias y no para su uso como instrumento de asignación de recursos.

El artículo se basa en un estudio, recién publicado, de la Oficina del Congreso del Presupuesto. Aunque los argumentos presentados en este artículo reflejan en muchos aspectos los contenidos en ese estudio, las conclusiones del artículo son exclusivas del autor y no necesariamente reflejan las del CBO. En el estudio y en el artículo colaboraron muchas más personas de las que podemos mencionar aquí, pero debemos nuestro agradecimiento particular a Jim Blum, Bob Hartman, Marvin Phaup, Ron Feldman, Denise Fantone, John Mercer, Roy Meyers, Bob Behn, Sherwood Kohn. Les Bruvold y Rita Hilton. No se les puede hacer responsables, en manera alguna, de los errores que hayan quedado al final.

L. DEL PAPELEO A LOS RESULTADOS: LA CREACIÓN DE UN GOBIERNO QUE TRABAJE MEJOR Y CUESTE MENOS*

Revisión de Desempeño Nacional

> Nuestro objetivo es que todo el gobierno federal sea menos costoso y más eficiente, y modificar la cultura de nuestra burocracia nacional orientándola de la autocomplacencia y los derechos hacia la iniciativa y las facultades. Nos proponemos rediseñar, reinventar y revigorizar todo el gobierno nacional.
>
> Presidente BILL CLINTON, Anuncio de la Revisión de Desempeño Nacional, 3 de marzo de 1993

NUNCA ha habido menos confianza del público en el gobierno federal. El estadunidense común cree que despilfarramos 48 centavos de cada dólar de impuestos. Cinco de cada seis desean un "cambio fundamental" en Washington. Sólo 20% de los estadunidenses confían en que el gobierno federal esté haciendo, casi todo el tiempo, lo correcto: esta cifra ha descendido de 76%, que había hace 30 años.'

* Report of the National Performance Review, *From Red tape to Resulte: Creating a Goternment That Works Better and Costs Less,* Washington, D. C., U. S. Government Príntíng Office, septiembre de 1993, 1-9. Es conocido popularmente como "Informe Gore" porque el vicepresidente Al Gore fue el encargado de la revisión.

1 Los datos se tomaron de las siguientes fuentes: "The Average American...", senador William Roth, vol, 138, núm. 51, Congo Rec, 7 de abril de 1992, P: SI; "Five out of every six Americans...", CBS News Poll, sin publicar, 27-30 de mayo de 1992, publicado e11 de junio de 1992, "Only 20 percent ...", encuesta de ABC *News-Washington Post,* 23-26 de abril de 1993, que preguntaba: "¿Cuánta parte del tiempo confía usted en que el gobierno de Washington está haciendo lo indicado? ¿Casi todo el tiempo, la mayor parte del tiempo o sólo una parte del tiempo?" Cuatro por ciento dijo "casi todo el tiempo:', 16% dijo "la mayor parte del tiempo", 74% dijo "sólo parte del tiempo", y 6% afirmó "nunca"; la cifra de 1963 de la encuesta de la Universidad de Michigan, publicada en "From Camelot to Clinton: A Statistical Portrait of the United States", *Washington Post,* 23 de agosto de 1993, p.A15.

Todos sabemos el porqué. Las fallas de Washington son grandes y obvias. Durante un decenio, el déficit ha sido incontrolable. La deuda nacional supera hoy los 4 billones de dólares: 16600 por cada hombre, mujer y niño que hay en el país.

Pero el déficit no es más que la punta del *iceberg.* Bajo la superficie, creen los estadunidenses, se encuentra un enorme desperdicio oculto. El Departamento de la Defensa posee más de 40 mil millones de abastos innecesarios.? El Servicio del Ingreso Interno está luchando por cobrar miles de millones de facturas no pagadas. Un siglo después de que la industria remplazó a la agricultura como principal empresa de la nación, el Departamento de Agricultura aún mantiene más de 12 000 oficinas de servicios en el campo: un promedio de casi cuatro por cada condado de la nación, sea rural, urbano o suburbano. El gobierno federal parece incapaz de librarse de lo que ya está caduco. Sabe sumar, pero no restar.

Sin embargo, el desperdicio no es el único problema. El gobierno federal no sólo está quebrado; está quebrantado. Una regulación eficaz de la industria financiera causó el desastre de los ahorros y préstamos. Una educación y algunos programas de preparación ineficaces ponen en peligro nuestra competitividad. Programas de beneficencia y de alojamiento inadecuados están socavando nuestras familias y ciudades.

Gastamos 25 000 millones anuales en asistencia, 27000 millones en estampillas para alimentos y 13 000 millones en alojamiento público, y a pesar de eso cada año más estadunidenses caen en la pobreza.[3] Gastamos 12000 millones anuales en la guerra contra la droga... y no obstante vemos pocas señales de victoria. Otorgamos fondos a 150 distintos programas de empleo y capacitación, y el estadunidense común no tiene idea de dónde recibir capacitación laboral y la calificación de nuestra fuerza de trabajo se está quedando atrás de la de nuestros competidores.t

2 U. S. General Accounting Office (CAO), *High-Risk Series: Defense lnuentoru Management,* GAO/HR-93-12, diciembre de 1992.

3 U. S. OfficeofManagement and Budget (OMB), *Budget ofthe U.* S. *Goternment FY93,* Washington, D. C., 1992 Y *Budgetofthe U.* S. *Gouernment FY94,* Washington, D. C., 1993; entrevista con Herbert Purcell, funcionario del Departamento de Presupuesto de Alojamiento y de Desarrollo Urbano, 26 de agosto de 1993.

4 U. S. Congress, Senate, Cornmíttee on Appropiations, Subcommittee on Education, Labor and Health and Human Services, testimonio de Clarence C. Crawford, U. S.CAO, "Multiple Employment Programs: National Employment Training Strategy Needed", 18 de junio de 1993.

Casi diríase que los programas federales fueron *planeados* para no funcionar. En realidad, pocos fueron "planeados" siquiera; el proceso legislativo simplemente los lanza, uno tras otro, año tras año. No es de sorprender que cuando se formula la pregunta si "el gobierno siempre se las arregla para complicar las cosas" dos tercios de los estadunidenses respondan en sentido afirmativo."

Según un libro reciente de la Institución Brookings, no sólo estamos padeciendo un déficit presupuestario sino un déficit de desempeño," En realidad, algunos expertos en la opinión pública sostienen que atravesamos la más profunda crisis de fe en el gobierno de todas nuestras vidas. En crisis pasadas -por ejemplo, Watergate o la Guerra de Vietnam-, los estadunidenses dudaron de sus dirigentes por motivos morales o ideológicos. Consideraron que su gobierno estaba engañándolos, o representando mal sus valores. La crisis actual es diferente: la gente considera, simplemente, que el gobierno no funciona."

En Washington, el debate rara vez se centra en el déficit del desempeño. Nuestros dirigentes pasan la mayor parte del tiempo discutiendo cuestiones de política. Pero si se descompone el vehículo diseñado para llevar adelante la política, las nuevas políticas no nos llevarán a ninguna parte. Si el auto no se mueve, no importa mucho hacia dónde apunte; no llegaremos allí. Hoy, la cuestión fundamental a la que nos enfrentamos no es *lo que* hace el gobierno, sino *cómo* lo hace.

Hemos gastado demasiado dinero en programas que no funcionan. Ya es hora de hacer que nuestro gobierno trabaje para el pueblo, de que aprenda a hacer más con menos, y de que trate a los contribuyentes corno sus clientes.

El presidente Clinton creó la Revisión de Desempeño Nacional para hacer esto, justamente. En este informe proponemos cientos de acciones que, de aplicarse, revolucionarían el funcionamiento del gobierno fede-

s Democratic Leadership Council, *The Road to Realignment: The Democrais and the Perot Voters,* Washington, D. C., Democratic Leadership Council, julio de 1993; p. IJI-l2. El encuestador Stanley Greenberg preguntó a muchos si estaban de acuerdo en que "el gobierno siempre se las arregla para enredar las cosas". Setenta y dos por ciento de los partidarios de Perot estuvieron de acuerdo, 64% de los partidarios de Clinton estuvieron de acuerdo, y 66% de los partidarios de Bush estuvieron de acuerdo.

6 [ohn]. Dilulio, [r., Gerald Garvey y Donald F. Kettl, *Improving Govemment Perjormance: An Oumer's Manual,* Washington, D. C., Brookings Institute, 1993, p. 79.

7 Daniel Yankelovich, American *Values en Public Policy,* Washington, D. C., Democratíc. Leadershíp Council, 1992, p. 7.

ral. Reducirán el despilfarro, eliminarán la burocracia innecesaria, mejorarán el servicio a los contribuyentes y crearán un gobierno magro pero más productivo. Como ya se dijo en el prólogo, podrán ahorrarse 108 000 millones de dólares cada cinco años si se añaden las medidas aprobadas por el presidente y su gabinete a las que proponemos para que las aplique el Congreso. El presidente y su gabinete podrían aplicar algunas de nuestras propuestas, otras requerirían acción legislativa. Lucharemos por estos cambios. Estamos resueltos a crear un gobierno que funcione mejor y cueste menos.

UN REMEDIO PEOR QUE LA ENFERMEDAD

El gobierno no está solo en sus cuitas. Cuando la edad industrial cedió el paso a la edad de la información, las instituciones -tanto públicas como privadas- se enfrentaron al peligro de la caducidad. El decenio anterior presenció una profunda restructuración: durante los años ochenta, se reinventaron a sí mismas grandes corporaciones estadunidenses; durante los años noventa, los gobiernos están luchando por hacer lo mismo.

En años recientes, nuestros dirigentes nacionales respondieron a la creciente crisis con la medicina tradicional. Echaron la culpa a los burócratas; fustigaron el "engaño, el desperdicio y el abuso", y pusieron aún más controles a la burocracia, para prevenirlos.

Pero el remedio se ha vuelto indistinguible de la enfermedad. El problema no es un personal perezoso o incompetente, sino el papeleo y las regulaciones, tan sofocantes que asfixian todo brote de creatividad. A un hombre que se ahoga, nadie le ofrecería un trago de agua. Sin embargo, durante más de un decenio hemos añadido más papeleo a un sistema que ya estaba asfixiándose en él.

El gobierno federal está lleno de personal competente atrapado en malos sistemas: sistemas presupuestarios, de personal, de procuración, de administración financiera y de información. Cuando culpamos al personal y le imponemos más controles sólo empeoramos las cosas. Por ejemplo, durante los pasados 15 años el Congreso creó, dentro de cada agencia, una oficina independiente del inspector general. La idea era erradicar el fraude, el desperdicio y el abuso. Los inspectores generales ciertamente han descubierto problemas importantes, pero, como nos

enteramos en conversación tras conversación, han intimidado tanto a los empleados federales que hoy muchos de ellos temen desviarse así sea un ápice de los procedimientos operativos comunes.

A pesar de todo, la innovación, por su naturaleza misma, exige desviación. Por desgracia, ante tantos controles, muchos empleados simplemente se dan por vencidos. Hacen todo guiándose por el reglamento, tenga sentido o no. Llenan formas que nunca debieron crearse, siguen reglas que nunca debieron imponerse y preparan informes que no sirven para nada... y que, a menudo, nadie leerá siquiera; y en nombre de controlar el desperdicio, hemos creado una ineficiencia paralizante. Ya es tiempo de encontrar una manera de librarse del desperdicio y de favorecer la eficiencia.

EL PROBLEMA DE RAíz: LAS BUROCRACIAS DE LA ÉPOCA INDUSTRIAL EN UNA ÉPOCA DE INFORMACIÓN

¿Es el gobierno incompetente por esencia? Absolutamente no. ¿Están ocupadas las agencias federales por personas incompetentes? No. El problema es mucho más profundo: Washington está lleno de organizaciones planeadas para un medio que ya no existe, de burocracias tan grandes y despilfarradoras que ya no pueden servir al pueblo.

Desde los años treinta hasta los sesenta, hemos construido enormes burocracias centralizadas verticalmente para encargarse de la cosa pública. Siguieron la pauta de las estructuras corporativas de la época: burocracias jerárquicas en que las tareas se descomponían en partes sencillas, siendo cada una responsabilidad de una capa distinta de empleados, definidas por reglas y regulaciones específicas. Con su rígida preocupación por un procedimiento estándar, cadenas verticales de mando y servicios estandarizados, estas burocracias eran constantes... pero lentas y estorbosas, y, en el mundo actual en rápido cambio, tecnologías de información relampagueantes, enorme competencia global y clientes que exigen, estas grandes burocracias -sean públicas o privadas- no funcionan muy bien. La Saturn no se administra como se administraba la General Motors. La Intel no se administra como se administraba la 18M.

Muchas organizaciones federales también son monopolios, con pocos incentivos para innovar o mejorar. Los empleados lo son virtual-

mente de por vida, cualquiera que sea su desempeño. Yel éxito ofrece a menudo pocas recompensas; el fracaso, pocos castigos. Y los clientes quedan cautivos; no pueden librarse del sistema de control y tráfico aéreo ni del Servicio del Ingreso Interno, ni contratar con un competidor. Algo peor aún: la mayoría de los monopolios federales recibe su dinero sin ningún insumo directo de sus clientes. Por tanto, se esfuerzan mucho más por complacer a los subcomités de asignaciones del Congreso que a las personas a quienes supuestamente sirven. Los contribuyentes pagan más de lo que debieran pagar y reciben un servicio inferior.

La política intensifica el problema. En el mundo sumamente politizado de Washington, el ríesgo mayor no es que un programa tenga un mal desempeño, sino que cause un escándalo. Los escándalos son noticia de ocho columnas, mientras que se pasa por alto el fracaso rutinario; por tanto, sistema de control tras sistema de control se apilan para minimizar el riesgo de un escándalo. El sistema presupuestario, las reglas personales, el proceso de procuración y los inspectores generales: todos ellos se establecieron para prevenir hasta el más pequeño desliz. Suponemos que no se puede confiaren que los empleados tomen decisiones, por lo cual les explicamos con el más nimio detalle cómo deben hacer virtualmente todo, y luego los vigilamos para asegurarnos de que hayan obedecido todas las reglas. La menor desviación causa nuevas regulaciones y aún más auditorias.

Antes de que pase mucho tiempo, los procedimientos más simples se van complicando demasiado como para que los empleados puedan descifrarlos, por lo cual contratamos a más analistas del presupuesto, a más expertos en personal y a más funcionarios de procuración. Ya entonces, el proceso exige tanto papeleo que hasta la menor acción exige mucho más tiempo y mucho más costos de los que debiera. Simples arreglos de viaje requieren formas interminables y muchas firmas. Las compras más directas requieren meses; las grandes, años. Los empleos de rutina exigen una docena de aprobaciones.

El énfasis en el procedimiento roba recursos al verdadero trabajo: atender al cliente. En realidad, el gobierno federal gasta miles de millones de dólares en pagar a personas que controlan, revisan o investigan a otros: supervisores, jefes de niveles, funcionarios de presupuesto, funcionarios de personal, funcionarios de procuración y personal de la Oficina del Contador General (CAO) y a los inspectores generales,[8] Desde

8 National Performance Review Accompanying Report, *Transjorming Organizational*

luego, no todo este dinero se desperdicia, pero el auténtico despilfarro sin duda es más grande, porque las interminables regulaciones y capas de control consumen el tiempo de cada empleado. ¿Y quién paga? El contribuyente.

Consideremos un ejemplo, compartido con el vicepresidente Gore en una reunión de empleados federales en Atlanta. Después de que la policía federal invade las casas de los traficantes de drogas, tiene permitido venderlas y emplear el dinero para ayudar a financiar la guerra contra el narcotráfico. Para vender las casas hay que conservarlas presentables, lo que incluye cortar los prados.

En Atlanta, según explicaron los empleados, la mayor parte de las organizaciones habrían contratado a adolescentes del barrio para cortar los prados, por 10 dólares. Pero las regulaciones de procuración exigen que el Servicio de Policía de los Estados Unidos se encargue de todo el trabajo competitivamente, y los adolescentes del vecindario no compiten por los contratos; así, el gobierno federal paga 40 dólares por cada prado a empresas profesionales. Disposiciones planeadas para ahorrar dinero lo despilfarran porque quitan las decisiones de manos de los responsables de hacer el trabajo. Y los contribuyentes pierden 30 dólares por cada césped cortado.

¿Qué pasaría si los policías emplearan el sentido común y contrataran a adolescentes del vecindario? Alguien se daría cuenta: tal vez la oficina de Washington, tal vez la oficina del inspector general, tal vez incluso la GAG. Entonces sobrevendría una investigación... que acabaría con una carrera o dañaría una reputación.

De este modo, los empleados federales pronto se enteran de que actuar con sentido común es arriesgado... y que la creatividad es francamente peligrosa. Se enteran de que el objetivo no es producir resultados, ni complacer a los clientes ni ahorrar dinero del contribuyente, sino evitar errores. Y quienes se atreven a innovar lo hacen en secreto.

Esta es probablemente la lección más triste que aprendieron quienes trabajaban para la Revisión de Desempeño Nacional: sí, existen innovadores dentro del gobierno federal, pero muchos se esfuerzan por mantenerse en secreto. Por su naturaleza misma, la innovación exige apartarse del procedimiento operativo habitual. Y en el gobierno federal tales desviaciones pueden causar repercusiones.

Struciures, Washington, D. c/u. S. Government Printing Office (ero), septiembre de 1993.

El resultado es una cultura de temor y resignación. Para sobrevivir, los empleados mantienen una actitud discreta. Han decidido que la respuesta más prudente en cualquier situación es un firme "tal vez". Obedecen las reglas, le pasan el problema a su jefe y bajan la cabeza. Desarrollan lo que un empleado llamó, hablando con el vicepresidente Gore en una reunión del Departamento de Veteranos, "una actitud gubernamental".

LA SOLUCIÓN: CREAR ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

¿Cómo resolveremos estos problemas? No será fácil. Sabemos todo acerca de los problemas del gobierno pero muy poco acerca de las soluciones. La Revisión de Desempeño Nacional empezó por compilar una lista completa de problemas: tenemos el informe --en 28 volúmenes, de la GAO- sobre problemas de la administración federal, publicado cada otoño. Tenemos la *High-Risk Series,* de la GAO, serie de 17 volúmenes de folletos sobre problemas y agencias en dificultades; tenemos el informe sobre mala administración federal, publicado por el Comité de Operaciones Gubernamentales de la Cámara, llamado *Managing the Federal Government: A Decade o[Decline,* tenemos 83 cuadernos de notas que resumen los cuadros de contenido de los informes publicados por los inspectores generales, la Oficina Congresional del Presupuesto, las agencias y los grupos de expertos.

Por desgracia, pocos de estos estudios nos ayudaron a encontrar soluciones, pocos de los organismos investigadores encontraron organizaciones que habían resuelto sus problemas. Y sin estudiar el éxito es difícil encontrar verdaderas soluciones. Durante años, el gobierno federal ha estudiado los fracasos, y durante años los fracasos han subsistido. Seis de cada diez grandes dependencias tienen programas en la lista de "alto riesgo" de la Oficina de Administración y Presupuesto, lo que significa que corren un riesgo considerable de requerir un gasto incontrolable o de padecer fraude.

La Revisión de Desempeño Nacional enfocó su tarea de manera distinta. No sólo buscamos potenciales ahorros y eficiencias, sino éxito. Buscamos organizaciones que produjeran resultados, satisficieran a sus clientes y aumentaran la productividad. Buscamos organizaciones que constantemente aprendieran, innovaran y mejoraran. Buscamos organizaciones públicas eficientes y emprendedoras. Y las encontramos en

gobiernos locales, en gobiernos de estado, en otros países... y aquí mismo, en nuestro gobierno federal.

En el Mando de Combate Aéreo, por ejemplo, encontramos unidades que habían duplicado su productividad en cinco años. ¿Por qué? Porque el mando midió por doquier el desempeño; escuadrones y bases compitieron orgullosamente por un mejor mantenimiento, vuelos y récords de seguridad; y la administración suprema capacitó a los empleados para suprimir el papeleo y rediseñar los procesos de trabajo. Un sistema de abastecimiento que antes requería 243 entradas por 22 personas en 13 formas para llevar un repuesto a un F-15 se simplificó radicalmente y se descentralizó. Los equipos de empleados estaban ahorrando millones de dólares llevando a la primera línea las operaciones de abastecimiento, desarrollando sus propios planes de vuelo y reparando partes antes desechadas."

En el Servicio del Ingreso Interno, encontramos centros de ingreso fiscal que compiten por las mejores marcas de productividad. El desempeño de acuerdo con las normas claves de servicio al cliente -como la precisión de las respuestas dadas a los contribuyentes- habían mejorado espectacularmente. Para citar sólo un ejemplo, el Centro de Servicio Ogden, de Utah, tenía más de 50 "equipos de mejora de la productividad" simplificando formas y mejorando los procesos de trabajo. Los empleados no sólo evitaron el gasto de 11 000 millones de dólares: ganaron el Premio Presidencial de Calidad de 1992.[10]

En los Servicios de Silvicultura encontramos un proyecto piloto en la región del Este, de 22 estados, que acababa de aumentar la productividad 15% en sólo dos años. La región simplificó sus sistemas presupuestarios, eliminó capas enteras de administración intermedia, redujo el personal de su "cuartel general" en una quinta parte y capacitó a empleados de la primera línea para tomar sus propias decisiones. En el Bosque Nacional Mark Twain, por ejemplo, el tiempo necesario para

9 [ay Finegan, "Four-Star Management", *lnc.*, enero de 1987, pp. 42-51; David Osborne y Ted Gaebler, *ReinoentingGovernment: HouitheEntrepreneurial Spirit* 1s *Transjorming the PublicSector,* Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992, pp. 255-259; General W. L. Creech, "Leadership and Management - The Present and the Future", discurso pronunciado ante los jefes de los servicios armados y el simposio administrativo, 11-14 de octubre de 1983 (se puede conseguir en Office of the Assistant Secretary of Defense for Installations, Pentagon, Washington, D. C.).

10 National Performance Review Acompanyíng Report, *Intproaing Customer Service,* Washington, D. C. U. S. GPO, septiembre de 1992.

conceder un permiso de pastoreo se redujo de 30 días a unas cuantas horas porque los empleados ya tenían autorización de conceder permisos por su cuenta en lugar de procesarlos en sus cuarteles generales.'!

Descubrimos que otros varios gobiernos también estaban reinventándose, desde Australia hasta la Gran Bretaña, de Singapur a Suecia, de Holanda a Nueva Zelanda. Por todo el mundo desarrollado, las necesidades de las sociedades en la época de la información estaban tropezando con las limitaciones de los gobiernos de la era industrial. Cualesquiera que fuesen sus partidos o ideologías, estos gobiernos estaban respondiendo. En la Gran Bretaña, los conservadores señalaron el camino. En Nueva Zelanda, el Partido Laborista revolucionó el gobierno. En Australia y Suecia los partidos conservador y liberal adoptaron cambios fundamentales.

En los Estados Unidos encontramos el mismo fenómeno en los ámbitos estatales y locales. El movimiento de reinvención gubernamental es tan bipartidista como generalizado. No sólo lo impulsa la ideología política, sino la absoluta necesidad. Gobernadores, alcaldes y legisladores, de uno y otro partidos, han llegado a la misma conclusión: el gobierno está descompuesto y es hora de repararlo.

Doquiera que encontramos éxito, vernos muchas características comunes. Antes hemos articulado todas estas en la declaración de nuestro compromiso, en una sola página. Al organizar este informe, hemos reducido estas características a cuatro principios fundamentales.

Reducir el papeleo

Los gobiernos eficaces y emprendedores desechan el papeleo, pasando de los sistemas en que las personas son responsables de seguir las reglas a los sistemas en que son responsables de lograr resultados. Están modernizando sus sistemas de presupuesto, personal y procuración, y permitiendo que las organizaciones busquen sus misiones. Reorientan sus sistemas de control para prevenir los problemas en lugar de simplemente castigar a quienes cometen errores. Suprimen disposiciones innece-

11 U. S. Department of Agriculture, Forest Service, Regional Office, *Profile 01a Reinpented Government Organization,* Milwaukee, Wis., 24 de mayo de 1993; "The U. S. Forest Service: Decentralizing Authority", *Government Executiue,* rnarzo de 1993, pp. 23-24; entrevistas con funcionarios del Servicio de Bosques.

sarias que sofocan toda inventiva, y desregulan las organizaciones que para obtener fondos dependen de ellas, como los niveles inferiores del gobierno.

Primero, el consumidor

Los gobiernos eficaces y emprendedores insisten en dar satisfacción al cliente; los escuchan atentamente por medio de estudios, grupos de enfoque y similares, restructuran sus operaciones básicas para satisfacer las necesidades de sus clientes, y emplean la dinámica de mercado, como la elección de la competencia y de los clientes, para crear incentivos que impulsen a sus empleados a poner al cliente ante todo.

Por "cliente" no queremos decir "ciudadano". Un ciudadano puede participar en una toma democrática de decisiones; un cliente se beneficia de un servicio especial. Todos los estadunidenses son ciudadanos. La mayor parte es de clientes: del Servicio Postal, de la Administración de Seguro Social, del Departamento de Asuntos de Veteranos, del Servicio de Parques Nacionales, y de muchas otras organizaciones federales.

En una democracia importan tanto los ciudadanos como los clientes, pero, cuando votan, los ciudadanos rara vez tienen oportunidad de influir en la conducta de las instituciones públicas que afectan directamente sus vidas: escuelas, hospitales, agencias de servicio a las granjas y oficinas del seguro social. Existe una triste ironía: los ciudadanos poseen su gobierno, pero las empresas privadas, a las que no poseen, trabajan mucho más arduamente para atender sus necesidades.

Capacitación a los empleados para obtener resultados

Los gobiernos eficaces y emprendedores transforman sus culturas descentralizando la autoridad. Capacitan a quienes trabajan en la primera línea para tomar más decisiones y resolver mejor sus propios problemas. Aceptan la cooperación entre la mano de obra y los administradores, dan preparación y otros instrumentos que necesitan los empleados para ser eficientes, y humanizan el lugar de trabajo. Mientras suprimen capas enteras y capacitan a los empleados de la primera línea, procuran que las organizaciones se responsabilicen de los resultados.

Reduciéndonos a lo básico: Producir mejor gobierno por menos dinero

Los gobiernos eficientes y emprendedores encuentran, todo el tiempo, medios de hacer que el gobierno trabaje mejor y cueste menos: modificando la forma en que hacen su trabajo y rexaminando los programas y procesos. Abandonan lo caduco, eliminanla duplicación y ponen fin a los privilegios de intereses especiales. Invierten en mayor productividad por medio de fondos de préstamo e inversiones de capital a largo plazo. Y aceptan, asimismo, las tecnologías avanzadas para reducir costos.

Estos son los cimientos inamovibles sobre los que debe edificarse la reinvención de la burocracia federal... y los principios en torno de los cuales hemos organizado nuestras acciones. Embonan casi como las piezas de un rompecabezas: si falta una, las demás pierden todo valor. Ahora, para crear organizaciones que devuelvan un valor a los contribuyentes, habremos de abrazar los cuatro.

Nuestro enfoque va mucho más allá de resolver problemas específicos en dependencias específicas. Durante años se han hecho esfuerzos aislados, pero no han producido lo que exigen los estadunidenses. El fracaso de Washington sucede en los mismos sistemas con los cuales organizamos la burocracia federal; en años recientes, el Congreso ha señalado el camino para reinventarlos. En 1990 aprobó la Ley de Funcionarios Financieros Principales, destinada a modificar los sistemas de administración financiera; en julio de 1993 aprobó la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno, que introducirá la medición del desempeño por todo el gobierno federal. Con el Congreso a la cabeza, esperarnos reinventar otros sistemas básicos del gobierno, como presupuesto, personal, información y procuración.

Nuestro enfoque tiene mucho en común con otras filosofías empresariales, corno la modificación del proceso de administración de calidad y de negocios. Pero estas disciplinas administrativas se desarrollaron para el sector privado, donde las condiciones son muy distintas. En las empresas, el papeleo puede ser abundante pero no tiene la presencia abrumadora que sí tiene en el gobierno. En las empresas ya existen incentivos de mercado; nadie necesita inventarlos. Siempre están en acción incentivos poderosos que obligan a las organizaciones a hacer más con menos. En realidad, las empresas que no aumentan su produc-

tividad -o que se sofocan en el papeleo- se contraen o mueren; por tanto, las doctrinas de la administración del sector privado suelen pasar por alto algunos problemas centrales del gobierno: sus monopolios, su falta de una línea final, su obsesión por el proceso más que por los resultados. Por consiguiente, nuestro enfoque va más allá de los métodos del sector privado. Apunta al corazón y al alma misma del gobierno.

La Revisión de Desempeño Nacional también comparte ciertas metas con pasados esfuerzos anteriores por reducir los costos en el gobierno. Pero nuestra misión va más allá de reducir costos: no es simplemente podar el jardín federal, sino crear un régimen que *mantenga* el jardín libre de malas yerbas. No es sencillamente podar *piezas* de gobierno, sino reinventar la forma en que el gobierno lo hace todo. No es sencillamente producir un gobierno más eficiente, sino crear uno más *efectivo.* Al fin Y al cabo, los estadunidenses no desean tener un gobierno que fracase con mayor eficiencia, desean que *funcione.*

Para lograrlo, no necesitamos poner en peligro los valores tradicionales subyacentes en un gobierno democrático, como igualdad de oportunidades, justicia, diversidad y democracia. Tenernos en el corazón estos valores. Deseamos transformar las burocracias precisamente *porque* han alimentado esos valores. Creemos que quienes se oponen al cambio por temor a comprometer nuestros valores democráticos nos condenan a un gobierno que -por medio de los fracasos- sigue subvirtiendo esos mismos valores.

NUESTRO COMPROMISO: UNA INVERSIÓN DE LARGO PLAZO EN EL CAMBIO

Esta no es la primera vez que los estadunidenses se han sentido obligados a reinventar su gobierno. En 1776 nuestros padres fundadores rechazaron el viejo modelo de un mando central que emitía edictos que todos debían obedecer. En su lugar crearon un gobierno que distribuyó extensamente el poder. Su visión de la democracia, que daba a los ciudadanos una voz al administrar los Estados Unidos, no se había puesto a prueba en 1776. Exigió una enorme cantidad de fe. Pero funcionó.

Generaciones posteriores extendieron este experimento de democracia a quienes aún no habían tenido poder del voto. Al asomar ya el siglo xx, una generación de "progresistas", como Teddy Rodsevelt y Woodrow Wilson, inventaron el moderno Estado burocrático, planea-

do *pafa* satisfacer las necesidades de una nueva sociedad industrial. Franklin Roosevelt lo llevó a su pleno florecimiento. En realidad, el anuncio que hizo Roosevelt en 1937 de creación de su Gestión Administrativa suena como si hubiera sido escrito ayer:

> Ha llegado la hora de poner en orden nuestra casa. La gestión administrativa del gobierno necesita modificación. La estructura ejecutiva del gobierno está lamentablemente anticuada [...] Si tenemos fe en nuestra forma republicana de gobierno [...] debemos dedicamos enérgica y valerosamente a la tarea de hacer eficiente este gobierno.

A través de las épocas, la administración pública ha tendido a seguir el paradigma prevaleciente de la administración privada. Los años treinta no fueron la excepción. El comité de Roosevelt –y las dos comisiones Hoover, que lo siguieron- recomendaron una estructura que seguía de cerca la de las empresas privadas del país durante esa década. En cierto sentido, llevaron al gobierno el modelo de organización de la General Motors.

Al llegar los años ochenta, hasta la propia CM reconoció que este modelo no funcionaba ya. Cuando creó la Saturn, su primera nueva división en 67 años, la CM adoptó un modelo muy diferente. Escogió a los mejores y los más brillantes y les pidió que crearan una organización más emprendedora, con menos capas, menos reglas, y con empleados autorizados a hacer lo necesario para satisfacer al cliente. Ante la amenaza muy concreta de bancarrota, varias importantes empresas estadunidenses han revolucionado el modo de hacer negocios.

Ante nuestros déficit presupuestarios y de desempeño -que tanto han socavado la confianza del público en el gobierno-, el presidente Clinton intenta hacer lo mismo. No designó para los puestos de la Revisión de Desempeño básicamente a asesores o expertos empresariales, como lo habían hecho otros presidentes, sino a empleados federales. Ellos consultaron a expertos del gobierno estatal, del gobierno local y del sector privado. Como dijo una y otra vez el vicepresidente Gore en sus reuniones con empleados federales: "Quienes trabajan más cerca del problema saben más que nadie cómo resolverlo".

El esfuerzo no se limitó a los hombres y mujeres que ocuparon cargos en la Revisión de Desempeño. El presidente Clinton pidió a cada miembro del gabinete que creara un Equipo de Reinvención para rediseñar

su departamento, y a los Laboratorios de Reinvención que empezaran a experimentar inmediatamente. Desde abril, por todo el gobierno el personal ha trabajado tiempo completo para reinventar la burocracia federal.

El proceso no es fácil ni será rápido. Hay cambios que podemos hacer inmediatamente, pero aun si todas nuestras recomendaciones se ponen en marcha, sólo habremos empezado a reinventar el gobierno federal. Nuestros esfuerzos no son más que un pago en efectivo, el "enganche" de una inversión en el cambio a largo plazo. Cada experto con quien hemos hablado nos recordó que el cambio necesita tiempo. En una gran empresa, la transformación exige, en el mejor de los casos, de seis a ocho años. En el gobierno federal, que tiene siete veces más empleados que la más grande empresa estadunidense, indudablemente se necesitará más tiempo para lograr el cambio histórico que proponemos.F

A lo largo del camino cometeremos errores. Algunas reformas triunfarán más allá de nuestros sueños más optimistas; no así otras. Corno en cualquier proceso experimental, necesitaremos supervisar los resultados y corregir sobre la marcha. Pero no debemos confundir los errores con el fracaso. Como escribieron Tom Peters y Robert Waterman en *In Search 01 Excellence,* cualquier organización que no cometa errores es porque no está esforzándose suficiente. A Babe Ruth, el sultán del bat, lo poncharon 1 330 veces.

Así pues, con este informe iniciamos un proceso de reinvención que durará décadas. Esperamos que este proceso no sólo incluya a los miles de empleados federales que hoy trabajan en los Equipos de Reinvención y en los Laboratorios de Reinvención, sino a millones más que aún no participan. Confiamos en que transformará las costumbres, la cultura y el desempeño de todas las organizaciones federales.

Algunos podrán decir que la tarea es demasiado grande; que no debiéramos intentarla porque estamos condenados a cometer errores, que no se puede hacer. Pero no nos queda otra opción. Nuestro gobierno está en dificultades. Ha perdido su sentido de misión, su ética de servicio público, y.Io que es más importante, ha perdido la confianza del pueblo estadunidense.

En tiempos como éstos, el camino más peligroso es el de no hacer nada. Debemos tener el valor de arriesgarnos a cambiar.

12 El presupuesto fiscal de 1994 (p. 40), del presidente, calcula 2.1 millones de trabajadores federales aparte del servicio postal, y 1.8 millones de militares para 1994. Manpower, Inc., emplea a 560 000. La General Motors emplea a 326 000.

LI. ¿REINVENTAR AL GOBIERNO? EVALUACIÓN DE LA REVISIÓN DE DESEMPEÑO NACIONAL*

DONALD F. KETTL

LAS IDEAS: ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS GUÍAS?

El vicepresidente Gore y su personal lanzaron la Revisión de Desempeño Nacional (RDN) con una marcada preferencia por la acción sobre las ideas. Mucho menos les preocupaba la teoría que unos resultados rápidos. Sin embargo, en el movimiento que lanzaron estaban implícitas ideas importantes. Más aún, estas ideas resultaron básicas para guiar al movimiento. Definieron los temas generales, comunicaron a los empleados de gobierno el tipo de conducta que deseaba la RDN y ayudaron a forjar el modo en que los medios informativos cubrieron la RON. La lección de toda reforma gubernamental importante en todo el mundo ha sido que las ideas impulsan la acción... y enmarcan las normas por las cuales otros juzgan esa acción. Por tanto, hacer un inventario de estas ideas resulta indispensable para evaluar la RON.

Dos ideas ocuparon un puesto central en la RON. Primera, los "reinventares" afirmaron (aunque implícitamente) la necesidad de transferir poderes del Congreso a la rama ejecutiva. En el informe de la RON, el Congreso hizo pocas apariciones, salvo como fuente de la sobrerregulación y microadministración, yesos problemas son básicos para el diagnóstico que la RDN ha estado haciendo de los problemas de desempeño del gobierno. Reinventar al gobierno requerirá poner fin a la sobrerregulación y la microadministración. Esto exige implícitamente que el Congreso abandone su propensión a modificar la burocracia y que deje mayor parte de la administración a los administradores.

* Donald Kettl, *Reinnenting Conemment? Appmising the National Performance Reoieto,* Washington, D. C, The Brookings Institutíon, 1994. Se reproduce con autorización. Se modific6 la numeración de las notas.

En segundo lugar, los reformadores de Clinton argumentaron mucho más explícitamente que había que capacitar a los empleados del gobierno. En la jerga de los reformadores del sector privado, la verdadera capacitación significa dotar con mayor poder de decisón al nivel que atiende al cliente. En un proceso de producción, el símbolo y la realidad última de esa capacitación es la aptitud de cualquier empleado para detener la línea de producción. Esto, a su vez, exige que los administradores superiores descentralicen el poder en favor de los trabajadores de la "primera fila". La RDN edifica precisamente sobre esa filosofía y considera, literal y figurativamente, dar a los trabajadores gubernamentales de la primera línea la capacidad de detener la línea. Este enfoque es implícitamente una filosofía de transferir poder del Congreso a la burocracia, y, dentro de la burocracia, de los funcionarios de alto nivel a los de bajo nivel.

Los reinventores se basaron marcadamente en *Reinventing Government,* de Osborne y Gaebler, en antiguos clásicos de la reforma, como *In Search ofExcellence,*[1] y en gurúes de la administración, como Peter Drucker.? Las ideas nuevas, desde la "mejora continua" hasta la "reingeniería", entraron asimismo en el léxico de la reinvención, y la experiencia del sector privado en estos movimientos dio un sabor inconfundible a los primeros días de la RDN.[3] También abrevaron en abundancia de la sabiduría de las reformas gubernamentales del extranjero, especialmente de la Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda. Las fuentes intelectuales no siempre fueron claras. De hecho, los reinventores rara vez se detuvieron a ponerlas en claro. Con toda rapidez y por medio de movimientos de reforma del sector privado y reformas a gobiernos extranjeros, buscaron ideas, cualesquiera que prometieran alguna solución a los problemas gubernamentales de los Estados Unidos. Como resultado, a menudo se adueñaron de conceptos que eran complejos, a veces contradictorios, a veces ajenos a la existente teoría de la gestión pública, y a veces se anticiparon a cualquier cosa que se hubiese escrito. Eso dificulta

1 Thomas J. Peters y Robert H. Waterman, Jr., *In Search of Excellence:* Lessons *from America's Besi-Run Companies,* Harper and Row, 1982

2 Véase Peter F. Drucker, *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principals,* Harper and Row, 1985.

3 Véase la transcripción de las discusiones que el vicepresidente Gore sostuvo con jefes de empresas, funcionarios de gobierno y académicos en FUadelfia. *National Performance Beoie». Reinventing Govemment Summit,* 25 de junio de 1993, fotocopiado.

precisar los principios guías de la RDN, pero también destaca la importancia de la labor de esbozarlos y de analizarlos.

Lo importante para el personal de la RDN fue encontrar algunos principios que pudiesen vital izar el movimiento, o algunas nociones que pudiesen atizar las llamas de la reforma. Lo que promovieron ha despertado muchas críticas, sobre todo entre los especialistas en administración pública, que afirmaron que el movimiento era erróneo o hasta peligroso para la democracia estadunidense.! En realidad, la RDN se ha edificado sobre algunas reformas administrativas ya"probadas anteriormente. También añade algunas ideas que son exclusivas de la reforma administrativa estadunidense. En conjunto constituyen un cuerpo de pensamiento sorprendentemente robusto, con implicaciones significativas que trascienden la RDN.

Las continuidades

Dos tensiones importantes de la historia administrativa ayudaron a forjar la RDN: la batalla intemporal entre hamiltonianos y madisonianos sobre el papel adecuado del poder ejecutivo en la democracia estadunidense; y el eterno debate dentro de la teoría administrativa, acerca de cómo equilibrar el control central sobre las políticas con el poder descentralizado para que las políticas embonen en problemas particulares.

En un aspecto, la RDN es una escaramuza recurrente de una batalla por el Poder Ejecutivo que comenzó desde la fundación de la república. Los seguidores de Alexander Hamilton han exigido, ya de tiempo atrás, un Poder Ejecutivo más fuerte; los seguidores de James Madison se les han opuesto desde hace no menos tiempo, pidiendo algunos frenos democráticos poderosos al Poder Ejecutivo. Si Alexander Hamilton hubiera vivido durante la campaña de 1993 por la RDN, habría sido fácil verlo como el jefe de los reinventores. En *El Federalista* pidió"energía en el Ejecutivo", y afirmó que "un Ejecutivo débil significa una ejecución

4 Por mencionar sólo dos ejemplos, véase el primer intercambio de opiniones en *Governing* entre H. George Frederickson, "Painting BulI's Eyes around Bullet Holes", octubre de 1992, p. 13; David Osborne, "The Power of Outdated Ideas", diciembre de 1992, p. 61. Véase la conversación en *Gooemment Executive* entre Ronald C. Moe, "Let's Rediscover Government, Not Reinvent It" junio de 1993, pp. 46-48, 60; David Osborne, "Reinvention Revisited", julio de 1993, p. 56: Véase también David Rosenbloom, "Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics", *Pub.Adm. Reo.* 53, noviembre-díciembre de 1994, pp. 503-507.

débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno".[5]

Hamilton creía que sólo un gobierno central fuerte, encabezado por un Ejecutivo poderoso, podría ayudar al país a realizar su potencial.

Hamilton, desde luego, tuvo dificultades para convencer a la mayoría de sus contemporáneos, y a la postre sus opiniones extremas le costaron la vida en un duelo con Aaron Burr. Si los creadores de la Constitución estuvieron de acuerdo en algo, fue en que no debían repetir los errores del gobierno del rey sobre las colonias. La genialidad de James Madison consistió en construir un sistema que reconoció la necesidad inevitable de un Ejecutivo y simultáneamente formó un sistema para contener a este Poder Ejecutivo. De hecho, el sistema de frenos y balances es fundamentalmente una estrategia para frenar y equilibrar el poder *presidencial.* El Congreso fue la primera rama; su papel consistiría en afirmar la supremacía del pueblo, especialmente contra los abusos potenciales del Poder Ejecutivo." Si la judicatura constituía la rama menos peligrosa, la ejecutiva era, en cambio, la más peligrosa. Por tanto, los verdaderos madisonianos consideraron arriesgado todo intento de aumentar los poderes del Ejecutivo.

Los reinventores de hoy son hamiltonianos. Sus opiniones produjeron lo que los argumentos hamiltonianos siempre producen: una airada y poderosa reacción de los madisonianos, que, como era predecible, pronto hablaron de los peligros de un Poder Ejecutivo concentrado. Los ataques fueron más fuertes entre muchos especialistas en administración pública tradicionales, que, en el fondo de su corazón, eran madisionianos, y que consideraron la RDN una peligrosa aberración, apartándose del control, creciente y debido, del Congreso sobre la rama ejecutiva." Mientras tanto, los reinventores reaccionaron corno siempre lo hacen los hamiltonianos: afirmaron que un Ejecutivo débil amenazaba el desem-

5 *Federalist Papers,* núm. 70.

6 Para una historia excelente, véase Francis E. Rourke, "Whose Bureaucracy Is This Anyway? Congress, the President, and Public Administration"/ *PS: Political Science and* Politics 26/diciembre de 1993, pp. 687-692. Véase también Laurence E. Lynn, Jr., "Goverment Lite?"/ *The American Prospect,* invierno de 1994/ p. 138.

7 Críticos como Moe y Rosenbloom, en particular, eran madisonianos que pronto criticaron la concentración del Poder Ejecutivo que proponía la RDN.

peño del gobierno y que sólo los burócratas más enérgicos y con mayores facultades podrían reducir el déficit de desempeño del gobierno.

En otro aspecto, la RDN se refiere a quién debe tomar aquellas decisiones que los políticos adjudican al Ejecutivo. Este debate es más antiguo aún que la disputa de Madison y Hamilton, y, en realidad, es una de las cuestiones intemporales de la administración, sea pública o privada. La centralización fortalece a los políticos y su control sobre sus subordinados. Sin embargo, dicho control debilita la capacidad de los trabajadores de la primera línea para armonizar la política general con los problemas. Los trabajadores de bajo nivel inevitablemente tienen al menos cierta discrecionalidad (¿a cuántos conductores que rebasan el límite de velocidad deben detener las patrullas de las carreteras, y cuánta velocidad, sobre el límite, merece una detención?). La cuestión centralización/descentralización enmarca un dilema eterno: un control excesivo del nivel superior limita la flexibilidad de los trabajadores de nivel inferior para armonizar la política general con las circunstancias especiales que encuentran; demasiada flexibilidad para los trabajadores de nivel inferior puede transformar la política que han sido encargados de administrar en poco más que una acumulación de decisiones tomadas *ad hoc.*[8]

Pedir mayores facultades a los empleados también es pedir mayor descentralización de la toma de decisiones, lo que, a su vez, hará correr a la RDN todos los riesgos ya bien conocidos de subversión de una política general. Los reinventores intentan explícitamente correr esos riesgos, pues creen que un control excesivo desde un nivel alto asfixia la innovación y sabotea el desempeño. Pero, al elegir bando, los reinventores muy predeciblemente hicieron que los críticos advirtieran los peligros que podía producir la descentralización: riesgos a la igualdad de protección y a la responsabilidad democrática, que en cambio el poder centralizado podía ayudar a evitar.[9]

Ni la disputa entre hamiltonianos y madisionianos ni la disputa por la centralización o la descentralización presenta una elección clara de "esto o lo otro". En realidad, la cuestión siempre es saber cuánto Poder Ejecutivo estamos dispuestos a cambiar por control democrático, cuánta

8 Harold Seidman y Robert Gilmour, *Politics, Position, and Pouier: From the Positioe to theReglllntory Stnte,* 4a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 1986.

9 Véase Ronald C. Moe, "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", *Pub. Adm. Rev.* 54, marzo-abril de 1994, pp. 111-122.

discrecionalidad descentralizada estamos dispuestos a conceder a cambio de un menor control de la política central. La historia nos revelará dos cosas: primera, los críticos de uno y otro bando vociferaron acerca de los peligros que presentaba un enfoque hamiltoniano, centralizado. Como todos los argumentos fuertes y enérgicamente expresados, la defensa de la reinvención despertó poderosas reacciones de los polos opuestos. En segundo lugar, la RDN, como cualquier otra reforma jamás intentada, es esencialmente inestable. Los argumentos no presentan una elección de "esto o lo otro", sino, antes bien, toda una gama de opciones a lo largo de un *continuum.* Sin embargo, el calor de la crítica a veces oscurece las opciones. Además, la energía con que la RDN plantea su argumento, desvió la atención de los trueques importantes y duraderos que planteaban tan marcadamente los debates entre hamiltonianos y madisonianos, entre centralización y descentralización.

Una cuidadosa ojeada a las ideas subyacentes en la RDN nos ayudará, por tanto, a explicar su lógica y las críticas que ha generado. También señala los futuros desafíos a los que se enfrentará la RDN si no quiere llegar a ser el problema al que futuros reformadores busquen nuevas soluciones.

Las discontinuidades

Sin embargo, más allá de las continuidades con reformas previas, la RDN se edificó sobre el concepto auténticamente nuevo de que los incentivos del mercado privado debían impulsar el desempeño del sector público. El fundamento de este enfoque fueron ideas basadas en la "nueva economía" de las organizaciones.

Los contratos

Las relaciones clave en el gobierno pueden verse como una serie de conexiones similares a contratos. Esta idea, aunque los inventores nunca la conocieron explícitamente, impulsa a la parte innovadora de la RDN.[10] Se basa en teorías relacionadas entre sí que fluyen de la economía formal.

[10] En John J. Dilulio, Jr., Gerald Garvey y Donald F. Kettl, *tmprooing Gooerment Performance: An Oumer's Manual,* Washington, D. C., Brookings Institution, 1993, explicamos la importancia de estas teorías en la reforma administrativa. Véanse las pp. 24-28.

Primero, la teoría del agente principal sostiene que se puede interpretar a las organizaciones como series de relaciones entre los principales (que tienen que ver que se haga hacer el trabajo) y los agentes (que aceptan hacerlo). Esta teoría no sólo explica las relaciones básicas sino también los problemas típicos (agentes que tienden a tener más información que los principales y principales que, por tanto, tienen dificultad para supervisar el trabajo de sus agentes, esto se conoce como el problema de "asimetría de la información'ü.t! En segundo lugar, el análisis de transacción de costos muestra que esos problemas de información y de control imponen costos importantes a los administradores, que, naturalmente, tratan de disminur sus costos y aumentar sus ganancias." Tales problemas de información, si no son resueltos cuidadosamente, pueden maniatar a los administradores. Aunque estas teorías sean abstractas, han impulsado poderosa y explícitamente los movimientos de reforma en el extranjero.P y también han dado un sabor sutil pero inconfundible a *Reinuenting Gooernment,* de Osborne y Gaebler, y a la RDN.

Las metas

Si las relaciones básicas son similares a contratos, entonces los contratos tienen que ser explícitos; y si la supervisión es problemática, los supervisores deben enfocar, en cambio, los resultados que producen sus su-

11 Véase, por ejemplo, R. H. Coase, "The Nature of the Firm", *Economica* 4, noviembre de 1937, pp. 386-405; Armen A. Alchian y Harold Dernsetz, "Production, Information Cost, and Economíc Organízations", *American Economic Reoieio* 20, 1972, pp. 777-795; Michael Jensen y William Mackling, "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Ageney Costs, and Ownership Structure", *[ournal of Financiai Economics* 3, octubre de 1976, pp. 305-360; Terry Moe, "The New Economics of Organization", *American [ou mal of Political Science* 20, 1984, pp. 739-775. Análisis excelentes de la teoría son los de Charles Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay,* 3a. ed., Random House, 1986, cap. 7; Gary J. Miller, *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy,* Cambridge University Press, 1992; Gerald Garvey, *Facing the Bureaucraoj: Living and Dying in a Public Ageney,* San Francisco, Jossey-Bass, 1993.

12 El más importante estudioso de los costos de la transacción es Oliver Williamson. Véase *The Economic Institutions of Capitalism,* Free Press, 1985.

13 Jonathan Boston, "Origins and Destinations: New Zealand's Model of Public Management and the International Transfer of Ideas", documento preparado para el Simposio Fulbright sobre la Reforma del Sector Público, Brisbane, Australia, 23-24 de junio de 1994; *Reshaping the State: Neio Zealand's Bureaucratic Reoolution,* Oxford University Press, l991.

bordinados. Los acuerdos de desempeño, si se basan en una definición clara de metas, pueden fijar las normas con las cuales se juzgará a los administradores. De hecho, varios secretarios de gabinete han firmado acuerdos de desempeño con el presidente Clinton. Aunque en cierto modo sólo son un ejercicio de retórica, en un nivel más profundo representan no sólo una clara declaración de las metas de las secretarías sino también un "compromiso de la jefatura por lograr resultados", como lo explicó un funcionario de la RDN.[14]

La competencia

Sin embargo, aun con metas claras los administradores abandonados a sus propios recursos tenderán al subdesempeño, al sustituir las metas de la organización por metas de tiempo libre o de personal (lo que los teóricos llaman el problema del "azar moral"). El problema de asimetría de la información impide que los supervisores sepan en realidad lo que están haciendo sus subordinados. La competencia (entre empleados y organización, por la paga y otros recursos) puede crear incentivos poderosos que sustituyan a la supervisión basada en la autoridad.

Los clientes

Nadie sabe mejor que los clientes si se están alcanzando las metas de una organización. Impulsar a las organizaciones a servir a los clientes, de abajo hacia arriba, puede ayudar a resolver los problemas de supervisión que vician a las organizaciones de arriba hacia abajo.

Para que el gobierno atienda esta prescripción tendrá que dar más poder a los trabajadores de la primera línea, enfocar más claramente las necesidades de sus clientes (dejando aparte, por un momento, el difícil problema de definir, precisamente, a esos "clientes"), utilizarlos para definir metas, inducir a la competencia a servir a estos clientes, medir cuidadosamente los resultados y estimular la conducta empresarial de los trabajadores del gobierno en todas partes. En realidad, eso es precisamente lo que la RDN recomendó en los capítulos 2 y 3 de *From Red Tape to Resuits.»* Aunque nunca se explica el fundamento teórico de la RDN, es claro que proviene del enfoque de la "nueva economía".

14 Entrevista con el autor.

15 *From Red Tape to Resulte: Creating a Gooemmeni That Works Better and Costs Lees,*

Evaluación de las críticas

Desde luego, tales argumentos atrajeron muchas críticas, sobre todo de *los* especialistas en administración pública que rechazaron la idea de que *los* sectores público y privado tuviesen en común algo importante. En particular, *los* adversarios de la RDN argumentaron que:

El auténtico espíritu de empresa no se puede crear en el gobierno

Los críticos objetan tanto la noción de los ciudadanos como clientes cuanto la defensa del espíritu empresarial. H. George Frederickson afirma que *lilas* gobiernos no son mercados", y que *lilas* ciudadanos no son los clientes, sino *los* propietarios".[16] Los críticos añaden que, aun si el espíritu empresarial fuese buena idea, el concepto jamás podría aplicarse al gobierno. Con frecuencia hay poca competencia privada en la mayor parte de las funciones públicas."? Los gobiernos existen para encargarse de *los* empleos que los ciudadanos consideran importantes y que el mercado privado no puede o no quiere asumir. Dado que fundamentalmente los sectores público y privado son tan distintos, *los* modelos empresarial, competitivo y del sector privado crean más confusión que claridad en la administración pública, dicen sus críticos.

La ley no puede sustituirse por los incentivos de mercado

Más fundamentalmente, argumentan que el gobierno democrático exige que la ley y no la competencia sea la que impulse a la burocracia

Informe de la Revisión de Desempeño Nacional, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1993.

16 H. George Frederickson, "Painting Bull's Eyes around Bullet Holes", *Goueming,* octubre de 1992, p. 13.

17 Ronald C. Moe, Edward Davís, Frederick Pauls y Harold Reyea, " Analysis of the Budget and Management Proposals in the Report of the Nation Performance Review", Washington, Congressional Research Service, 21 de septiembre de 1993, fotocopiados, p. 4.

pública.l" El argumento del gobierno re inventor socava el sistema constitucional de responsabilidad democrática de arriba hacia abajo. Da demasiado poder a los administradores de la primera línea para decidir por sí mismos qué es la ley y cómo debe aplicarse. Esto, según sus críticos, es una desviación peligrosa del gobierno democrático tradicional, en que el poder fluye del pueblo a los funcionarios elegidos, y de los funcionarios elegidos hacia abajo, a los administradores, bajo la supervisión directa de sus superiores. En última instancia, el Congreso es la fuente del poder de los administradores pero en la RON, al "Congreso se le ve en gran parte como un fastidio", escribió Moe.[19] Por inconveniente que pueda ser, los críticos objetaron enérgicamente todo intento de sustituir el imperio de la ley por la conducta del mercado.

Los reinventores socavaron la capacidad crítica de la administración pública

En su esfuerzo por dar mayor poder a los burócratas de la línea frontal y por alcanzar las metas de reducir el tamaño de la administración, la RON propone reducir el número de administradores de nivel mediano en todo el gobierno, para permitir administrar a los administradores.P La OMB añadió a esto una importante reorganización que elimina el análisis de la administración como función separada dentro de la agencia (que examinaremos más adelante). Tales reducciones, dijo preocupado Frederickson, podrían disminuir la capacidad de funcionar del gobierno.P Moe añadió que la RON constituía un importante ataque al "presidente como principal administrador".[22] La reducción de la administración central reforzó el horror de los críticos, temerosos de que el gobierno resultara incapaz de administrarse a sí mismo con eficiencia y

18 Ronald C. Moe, "Let's Rediscover Governrnent, Not Reinvent It", *Gopernment Executiue* 25, junio de 1993, p. 47.

19 Moe, "The 'Reinventing Governrnent' Exercise", p. 131.

20 En *lmprotnng Government Performance. An Oumer's Manual,* Brookings, 1993, también recomendamos la reducción de la administración intermedia, pero como parte de una estrategia más general para reflexionar sobre la supervisión y la información en el gobierno federal. Para otra opinión, véase Tom Shoop, "Targeting Middle Managers", *Gotemmeni Executioe* 26, enero de 1994, pp.10-1s.

21 Frederickson, *op. cit.*

22 Moe, "The 'Reinventing Governrnent' Exercise", p. 131.

de que lograra mantener a los burócratas democráticamente responsables de su conducta.

Los verdaderos problemas son básicamente políticos, no administrativos

Nada separó más a los reinventores de sus críticos que su análisis de los problemas centrales. Según los reinventores, la visión de un buen personal atrapado en un mal sistema -es decir, en un mal sistema *administrativo*- impulsó sus recomendaciones. En cambio, sus críticos defendieron el sistema administrativo y argumentaron que el problema estaba en fallas del juicio político y la voluntad de los funcionarios elegidos. "Los problemas son el poder y la política, no la burocracia", alegó Frederickson.P Moe contraatacó diciendo que los burócratas han hecho todo lo que han podido en la batalla por el equilibrio de poder entre el presidente y el Congreso, lo que inevitablemente socavó su eficiencia.P Laurence Lynn añade que los reinventores también han caído en la locura de que las estrategias tecnocráticas "de alguna manera pueden sabotear el proceso político, y hacerse precisas e inequívocas". Los esfuerzos de remplazar la política por la reforma administrativa, concluyen sus críticos, correrían el riesgo de paralizar al gobierno debilitando el apoyo político para su jefatura administrativa.P

Los críticos académicos se basaron en lineamientos ya establecidos de la administración pública estadunidense. En su mayoría eran madisonianos de corazón, por lo que lanzaron su mayor andanada contra los elementos más hamiltonianos de la RDN. Además, creían que la administración pública y la privada eran tan distintas que cualquier esfuerzo por reformar (como el servicio al cliente y la competencia) al gobierno como al sector privado era a la vez erróneo y peligroso. También creían fundamentalmente en invertir en la administración pública, y en combatir todo esfuerzo por fundir las actividades administrativas en decisiones más políticas (como la reorganización de la OMB) y, sobre todo, se basaron implícitamente en tradiciones de burocracias con responsa-

23 Frederickson, *op. cit.*

24 Moe, "The 'Reinventing Government' Exercise", p. 132.

25 Lynn, *op. cit.*, pp, 141,143.

bilidad y autoridad democráticas y en burocracias organizadas jerárquicamente.

Una parte del ataque de los críticos fue revelador. La RDN pasó por alto, en gran parte, las diferencias fundamentales entre la administración pública y la privada, así como una consideración ya antigua sobre cómo mantener democráticamente responsable al poder burocrático. En particular, la RDN trató mal los papeles político y constitucional del Congreso en la burocracia estadunidense. Por último, los críticos asestaron un golpe revelador al señalar las causas *políticas* fundamentales de muchos problemas *administrativos.*

Sin embargo, los críticos académicos pasaron por alto dos puntos importantes. Primero, la teoría administrativa existente no ha servido bien al desempeño del gobierno. Las raíces de los problemas de desempeño se remontan, dejando atrás los problemas políticos, a disfunciones fundamentales de la rama ejecutiva. La teoría administrativa no tiene diagnóstico o prescripción muy buenos para abordar estos problemas. ¿Cómo debiéramos interpretar la conexión entre las instituciones políticas y la práctica administrativa? ¿Y cómo pueden apoyarse mutuamente unas a otras para mejorar el desempeño del gobierno?

En segundo lugar, muchos puntos de los teóricos representan problemas más de teoría que de práctica. De hecho, las prácticas administrativas estaban más avanzadas que muchas teorías en este terreno. Por ejemplo, el tratar a los ciudadanos como clientes y como propietarios es algo que no tiene que ser incongruente (como lo explicaré más adelante). Los incentivos empresariales pueden producir mejores resultados dentro del marco de la ley pública. Por ejemplo, en Phoenix, obreros del Departamento de Obras Públicas compitieron con contratistas privados por el negocio de recoger la basura. A la postre, los trabajadores de la ciudad se quedaron con una parte considerable del trabajo y, bajo la presión de la competencia, aumentaron notablemente su productividad.P

Muchas críticas surgieron de las nociones tradicionales de responsabilidad: la supremacía legislativa por encima de la discrecionalidad ejecutiva, la acción administrativa por medio de la burocracia jerárquica. Lo malo es que ninguno de estos enfoques describe bien el desempeño

26 David Osborne y Ted Gaebler, *Reinoenting Gooemment: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the PublicSector,* Reading, Mass, Addison-Wesley, 1992, pp. 76-80.

administtativo actual. Mientras que el Congreso conserva la facultad última de escribir las leyes que gobiernan la conducta burocrática, las fuentes de la influencia política (por encima del Congreso y de la burocracia) son mucho más complejas. Además, especialmente en el nivel federal, ocurre poca acción administrativa por medio de jerarquías tradicionales. La mayor parte de la aplicación de programas depende, en cambio, de una compleja asociación entre los gobiernos federal, estatales y locales, junto con organizaciones privadas y no lucrativas. Los críticos se basaron, al menos en parte, en suposiciones que ya no pueden sostenerse acerca del funcionamiento del gobierno. Además –y éste es el argumento más fuerte de los reinventores- tendrían poca necesidad de una reinvención fundamental si funcionaran bien las viejas teorías.

En suma, hay una gran brecha entre las teorías y las duras realidades a las que diariamente tienen que enfrentarse los administradores del gobierno. Dichos administradores no se han preocupado mucho por las batallas intelectuales y sí se han esforzado por enfrentarse pragmáticamente a sus problemas. Pero el testimonio de las líneas frontales es que semejante práctica está mucho más avanzada que la teoría. Los teóricos, de uno y otro bando, rápidamente necesitan alcanzarla.

Resumen

Las disputas intelectuales subyacentes a menudo se pasan por alto en las caldeadas pugnas cotidianas por la reforma del gobierno. Es fácil desdeñar esas cuestiones teóricas y colocarlas en el dominio de academias remotas. En realidad, las ideas importan; de hecho, importan fundamentalmente." Impulsan ya la vez guían toda acción. Comunican expectativas a los burócratas junto con un sentido de lo posible. Definen los valores por los cuales se juzgará la acción burocrática. Unen los símbolos por los cuales los ciudadanos llegan a conocer a su gobierno.

La RDN se ve plagada por tres importantes problemas teóricos. Primero, comparada con las grandes reformas del extranjero, la RON tiene a la vez una brújula central más débil y una mayor incongruencia intelectual interna en su movimiento. Para bien o para mal, una filosofía del gestio-

[27] En la obra de próxima aparición "Inside the Reinvention Machíne" exploro estas cuestiones y disputas teóricas con mayor detalle.

nalismo y del consumerismo razonablemente bien articulada impulsó las reformas de la Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda." Esta no es una crítica a la RDN. En realidad, su espíritu de reforma atinadamente ha reunido ideas dispares, doquiera que los reformadores encontraron ideas que juzgaron útiles. Pero la RDN ha conformado un conjunto de ideas muy diferentes, a veces en conflicto, de manera irregular.

En segundo lugar, las acciones de la RDN han precedido a la teoría. Esta es una crítica a la comunidad académica, no a la RDN. Gran parte de la teoría administrativa se encierra en un mundo de organización jerárquica y de control basado en la autoridad; por contraste, la mayor parte de la práctica administrativa se edifica sobre redes interorganizacionales cooperativas y de negociación, sobre una urdimbre legal de jerarquía y autoridad. La teoría de la administración pública no describe ni prescribe muy adecuadamente el mundo del administrador del gobierno, y la nación ya entra al en el siglo XXI. Se ha difundido mucho la reforma del gobierno en el extranjero, particularmente en Australia, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido. En los Estados Unidos, algunos gobiernos estatales y locales han intentado la reforma del gobierno, y muchas corporaciones han realizado enormes esfuerzos. Sin embargo, las lecciones son confusas. En muchos frentes, la RDN ha tenido que abrirse su propio camino, lo que, inevitablemente, causa cierto desperdicio de esfuerzos y ciertas exploraciones sin recompensa. No obstante, el apoyo público, en general, y específicamente el político que ha atraído la RDN sugiere, al menos, que se están enfocando las preguntas atinadas. La comunidad académica tendrá que trabajar arduamente para volver a

28 Entre muchas fuentes, véase Christopher Hood y Michael [ackson, *Administrative Argument,* Aldershot, Inglaterra, Dartmouth, 1991; Christopher Pollit, *Managerialism and the Public Seroices: TIte Anglo-American Experience,* Basil Blackwell, 1990; Jenny Potter, "Consumerism and the Public Sector: How Well Does the Coat Fit?", *Public Administration* 66, verano de 1988, pp. 149-164; Robin Hambelton, "Consumerism, 'Deseentralization, and Local Democracy", *Public Administration* 66, verano de 1988, pp. 125-147; [ohn Stewart y Kieron Walsh, "Change in the Management of Public Services", *Public Administration* 70, invierno de 1992, pp. 499-518; Task Force on Management Improvement, *TIte Australian Public Semice Reformed: An Eoaluation of a Decade of Mnnagement Reform,* Canberra, Australian Government Publishing Service, 1992; State Setvice Commission, *New Zealand's Reformed State Sector,* Wellington, State Services Conunission, 1994. Para una supervisión de la reforma administrativa y las naciones industrializadas, véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Public Mnnagement Developments: Survery* 1993, París, OCDE, 1993.

ponerse al frente de la curva innovadora. En particular, necesitamos urgentemente nuevas teorías para obtener una responsabilidad democrática en el complejo mundo administrativo y político al que se enfrentan los administradores del gobierno, y, algo de mayor importancia aún: necesitamos un nuevo enfoque hacia la *autoridad*, para dirigir y controlar mejor la creación y administración de la política pública.

En tercer lugar, la combinación de estos factores ha dejado a los reinventores con grandes mandatos apoyados por un pensamiento confuso. Entre estas cuestiones las más notables son lo que en realidad significa "servicio al cliente", cómo definir y medir el desempeño del gobierno, y cómo redefinir el interés público para que coincida con las nuevas realidades de la administración pública. (Tocaré estas cuestiones en la siguiente sección.) Cuando surgen preguntas inevitables acerca de estos problemas, los reinventores, en torno del gobierno, tienen por consiguiente pocas guías claras en qué basarse. Esto, a su vez, ha intensificado la sensación de *adhocracia* que a menudo ha imbuido la RDN, sentido que sólo se intensificó por el frenesí de actividad que acompañó a la reforma.

Sería a la vez ingenuo y tonto.esperar que los reinventores, o cualesquiera otros reformadores gubernamentales, trabajaran basándose en un libro de texto. Esto no es así. Sin embargo, bajo la bandera de *Reinventar el gobierno*, los reinventores han pedido urgentemente al gobierno que "guíe, no que reme". Con ese mandato, las cuestiones clave son: si el gobierno *debe* guiar, ¿de quién serán las manos en el timón, y de acuerdo con qué brújula guiará el timonel la nave del Estado? ¿Quién remará, y cómo?

La pregunta es más importante por los argumentos de la RDN acerca de incrementar y descentralizar el poder burocrático. Cuanto menos supervisión central ejerzan los funcionarios elegidos sobre los burócratas del nivel operativo, más importantes serán las ideas por las cuales guíen sus acciones. Dicho de otra manera, *si la facultación impele a la RDN*, y facultación significa delegar mucho mayor discrecionalidad a los burócratas, ¿qué pegamento unificará la política del gobierno y le impedirá desprenderse centrífugamente en mil direcciones? Este el problema central de la responsabilidad en la RDN.

CONCLUSIÓN

Tan sólo en su primer año, la RDN ha confundido a sus críticos. Ha realizado mucho más de lo que los escépticos creían posible. Ha lanzado, en su mayor parte, un vasto movimiento de reforma en la dirección correcta. Si la RDN no siempre ha tenido respuestas claras, al menos sí ha estado planteando las preguntas debidas. No obstante y éste es el problema crítico de la RDN, los acomodos a corto plazo que inevitablemente necesitó para impulsar el movimiento han reducido sus posibilidades de éxito a largo plazo. Hoy no es una revolución autosostenida, y será necesario un trabajo considerable para que avance la invasión, de una cabeza de puente a un avance en toda forma y de allí a una conquista.

La reinvención del gobierno se centra en la intersección de la "alta política" de las luchas presidenciales-congresionales y la "baja política" de la administración rutinaria.i? Las conexiones entre la política práctica y la ejecución, lo que a menudo llamamos "autoridad", indiscutiblemente se está deshaciendo. La pregunta es dónde está el problema: ¿en un buen personal atrapado en un mal sistema, como afirman los reinventares, o en un buen sistema estropeado por la falta de una jefatura política, como lo afirman los críticos del movimiento? Éstos sostienen que, en la loca carrera de las ambiciones de "alta política" del gobierno de Clinton, los reinventores han interpretado mallos fundamentos sobre los cuales se basa la administración democrática. Sostienen que los reinventores no tienen una teoría sino tan sólo un conjunto de suposiciones inexpresadas que, si llegaran a exponerse, revelarían que elmovimiento es una amenaza para el gobierno democrático. Los re inventores replican que es la "baja política" de la rutina administrativa la que ha puesto en peligro el gobierno en los Estados Unidos, y que se debe transformar esta rutina para que el gobierno funcione mejor.

La contribución más valiosa de los re inventores es su franco reconocimiento de que el enfoque de la autoridad burocrática de arriba hacia abajo que está conduciendo la burocracia estadunidense desde la época progresista ya no guía eficazmente la administración pública. El enfoque tradicional no es caduco; nunca podrá serlo mientras los Estados

29 Sobre la política "alta" contra la "baja", véase Charles T. Goodsell, "Did NPR Reinvent Government Reform?", *The Public Manager*, otoño de 1993, pp. 7-10.

Unidos sean un país de leyes, pero se debe adaptar a una nueva realidad de responsabilidad compartida y con propósitos comunes. El ensanchamiento de los límites junto con el servicio al cliente ofrecen nuevos atisbos para atacar realidades administrativas nuevas e inevitables. Los teóricos de la burocracia tradicional se enfrentan al desafío de embonar antiguas nociones de un claro control jerárquico a un Estado administrativo cada vez más confuso, en que los límites burocráticos son el principio, no el fin, del proceso administrativo.

A pesar de todo, el movimiento por reinventar al gobierno desdeña con demasiada precipitación las incongruencias internas que hay en su propia teoría. Tres corrientes de la urdimbre reinventora -reducción de dimensiones, reingeniería y mejora continua- compiten por definirla. Además, hay poco consenso sobre lo que realmente significa "clientes" o cómo servirles. El movimiento también pasa demasiado desenvueltamente por cuestiones críticas no resueltas. Reinventar el gobierno depende de resolver difíciles problemas políticos y técnicos en el desempeño de la administración, y, aun si se resolvieran, el servicio al cliente, la competencia y la medición de desempeño combinados nunca podrán sustituir realmente a una responsabilidad de arriba hacia abajo. Esto deja a los reinventores el difícil rompecabezas de adaptar las valiosas piezas de su propio movimiento con las fuerzas impelentes de la burocracia constitucional.

El problema de reinventar el gobierno gira, de hecho, en torno de estas preguntas: exactamente, ¿qué esperamos que haga el gobierno? ¿Cómo se puede requerir al poder burocrático que haga bien su trabajo, que se responsabilice ante los funcionarios elegidos y, en última instancia, ante el pueblo? El historiador Garry Wills escribe: "Nos estamos comiendo nuestro capital tanto intelectual como financiero".[30] Debemos dejar de comernos nuestras semillas y edificar de nuevo la capacidad de resolver estos problemas.

Ni los teóricos de la administración tradicional ni los reinventores tienen respuestas completas. Las nuevas realidades administrativas han dejado atrás la teoría tradicional, mientras que problemas complejos y a menudo no diagnosticados vienen a plagar al movimiento de reinvención. Además, su debate saca a la superficie, en una forma nueva, la

30 Gary Wills, "Can Clinton Close the Vision Gap?", *The Neto York Times*, 8 de noviembre de 1992, seco 4, p. 17.

antiquísima pregunta de cómo equilibrar la energía en el Ejecutivo con frenos a los potenciales abusos del Poder Ejecutivo. Si Hamilton, Madison y sus seguidores no pudieron resolverlos, hay pocas probabilidades de que alguno de los dos bandos encuentre una respuesta que perdure.

No obstante, aun si la reinvención del gobierno plantea más preguntas que respuestas, son las preguntas adecuadas; además, no son preguntas que probablemente desaparezcan, pues las cuestiones administrativas son fundamentales y los intereses políticos son enormes. Uno de los secretos mejor guardados de la RON fue que muchos de sus más prontos éxitos surgieron de iniciativas comenzadas durante el gobierno de Bush. En realidad, los esfuerzos de los republicanos por redefinir el alma de su partido tienen notables similitudes con *Reinventing Government* y con la RON.[31] El genio se salió de la botella. Ahora, la lucha es por ver quién lo controla. Las cuestiones básicas son intemporales y a la vez bien comprendidas. La pugna gira en tomo de los valores, especialmente el control de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que darán forma al proceso administrativo.

La historia nos enseña dos lecciones importantes acerca de esa pugna. No es probable que se resuelva a satisfacción de todos en cualquier momento ni a satisfacción de todos a la larga. Por otra parte, cambios periódicos -desde el movimiento progresista hasta el *New Deal*, desde la Gran Sociedad hasta la reducción del gobierno de Reagan- han producido enormes cambios tanto de la política práctica como de su aplicación. El movimiento de reinvención del gobierno señala uno de esos importantes giros históricos sobre la elaboración de estos problemas. No es el capricho que condenan los críticos ni la fuente de reforma que sostienen sus partidarios. Sin embargo, sí es una nueva oportunidad de repensar el sistema según el cual nos gobernamos: poner al día viejas ideas para que correspondan a los nuevos problemas, experimentar nuevas soluciones de políticas para dilemas perdurables, repensar la capacidad que el gobierno necesita para resolver problemas, inyectar nueva energía al esfuerzo y modificar el contrato social entre la responsabilidad cívica y el poder gubernamental.

La estrategia del RON consistente en lanzar una revolución sin prescribirle forma fue una obra maestra; pues permitió romper con las ideas

[31] Véase, por ejemplo, James P. Pinkerton, "General Schwazkopf's New Paradigm", *PolicyReview* 56, verano de 1991, pp. 22-26; "Lífe in Bush Hell", *The Net» Republic 207*, núm. 25, 14 de diciembre de 1992, pp. 22-27.

dominantes: que no se podían reducir las dimensiones del gobierno federal, y que los burócratas federales estaban congelados en la conducta ya existente y no se les podía cambiar. La RDN produjo un enorme entusiasmo por el cambio, especialmente por su confusión misma. Al prometer más poder a los burócratas y un gobierno más pequeño y eficaz a los ciudadanos, la RDN logró reunir muchas buenas ideas bajo un mismo lema. Sin embargo, en su interior, las ideas de la revolución fácilmente chocaban entre sí.

A corto plazo, eso tuvo poca importancia. La RDN, en seis febriles meses de mediados de 1993, hizo una enorme contribución para sobresaltar la burocracia. Sin embargo, a largo plazo, esos problemas amenazan.con ser la ruina de la propia RDN.

El mayor problema de la RDN fue que, aunque sí tuviese una estrategia que condujo a emitir su informe del 7 de septiembre de 1993, no tuvo una estrategia para e18 de septiembre ni para después. El personal de la RDN desempeñó el papel de animador para coordinar todo un puñado de cuestiones entrecruzadas como la reforma de la procuración y el servicio al cliente, y dejó las otras reformas administrativas a ejecutivos en todo el gobierno. Lo que no hizo fue crear una estrategia explícita para vincular las dos revoluciones o para inducir a ejecutivos escépticos o demasiado ajetreados a intervenir en las batallas por medidas políticas pequeñas.

Como resultado, la reducción de las dimensiones llegó a ser el tema predominante y la realidad impelente. Donde mayor efecto tuvieron las tácticas de la reinvención fue donde embonaron en las estrategias preexistentes de los administradores, en especial los secretarios de gabinete, y tuvieron poco efecto donde los administradores no vieron su utilidad para alcanzar fines más importantes. En esas agencias, la RDN ejerció poca influencia y tuvo escaso éxito en la creación de incentivos para atraer a la revolución a ejecu tivos ajetreados, renuentes o atemorizados. En realidad, es un error hablar de la RDN. "La RDN" era poco más que una acumulación de acciones individuales de los administradores por todo el gobierno federal.

Desde luego, toda reforma administrativa sólo tiene sentido en la medida en que los administradores, en Una dependencia entera,la adopten. Con la RDN, en cambio, el problema fue que no desarrolló níngúrt mecanismo para convertir a los renuentes, a los no convencidos. Muy cornprensíblemente.maehos administradores en todo elgobiemo con-

testaron que ya habían visto antes todo eso. La idea de reducir la burocracia federal sólo incrementó su cinismo.F Muchos administradores dijeron que veían poca facultación o reinvención, pero ciertamente sentían la realidad de una fuerza de trabajo en plena contracción y las presiones de hacer más trabajo con menor ayuda.

Si no construye un fundamento mucho más sólido, la RDN se arriesga a legar una realidad peor que la que había cuando empezó. El gobierno podría ser más pequeño, pero el número de capas y de disposiciones cambiaría poco; la calidad de la administración podría empeorar más aún. Y, lo que es aún más alarmante, habiendo elevado las expectativas a altos niveles, el dolor que producirán los problemas de desempeño continuos sin duda disminuirían aún más la confianza del público en el gobierno. Y, en caso de que esto ocurriera, hasta la victoria de conseguir un gobierno más pequeño resultaría pírrica, tanto para los votantes como para los propios administradores del gobierno.

Este cuadro desalentador no tiene por qué realizarse. En *Cuento de Navidad,* Ebenezer Scrooge recibió el don de ver el fantasma de una próxima Navidad, y la oportunidad de impedir que fuera tan triste. La misma oportunidad tiene la RDN.

Para aprovechar esa oportunidad hay que revolucionar el concepto de administración federal. Toda reforma importante de la administración federal durante la última generación derivó de innovaciones efectuadas en el ámbito estatal o en el local, el sector privado o, a veces, en gobiernos extranjeros. Los funcionarios elegidos, buscando una nueva influencia sobre la burocracia o nuevas ideas con las cuales atraer votantes, se han plagiado los "mayores éxitos" de otras organizaciones. En particular han solido extraer las ideas más atractivas de la "política pequeña" para promover sus metas de "gran política". Han adoptado sólo grandes temas pero sin aprenderse la música, por lo que la canción nunca suena como se escribió. Se han llevado la música escrita especialmente para otros conjuntos y la han entroncado en el.gobiernofederal, que a menudo no tiene los instrumentos para tocarla bien ni la misión de tocar ese tipo de música. Y al plagiarse tan libremente una música escrita en otra parte, han socavado la capacidad del propio gobierno federal para componer las tonadas que mejor convengan a su propia orquesta.

32 El discurso de Gore, "Superar el cinismo acerca del cambio del gobierno federal", identificó el cinismo como importante desafío en la reforma gubernamental.

Este problema se manifiesta sobre todo en el entusiasmo por reducir el tamaño. Estos movimientos se derivan marcadamente de iniciativas del sector privado de finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. Tiene un obvio atractivo adicional para los votantes que están convencidos de que reciben poco del gobierno federal. Sin embargo, el sector privado ya está a aprendiendo lecciones penosas de sus propios experimentos en reducción de tamaño; el gobierno federal está al borde de caer en los peores problemas del movimiento. Al analizar los programas de reducción de tamaño en el sector privado, Peter Drucker, experto en administración, dijo enérgicamente: "Estamos viendo demasiadas amputaciones antes de que haya un diagnóstico'l.P

Crecen las investigaciones que muestran que las ventajas iniciales de reducir el tamaño de las empresas a menudo han producido costos más altos a largo plazo." Los trabajadores, bajo presión, se agotan, se van o mantienen baja la moral. Grandes recortes al personal tienden a "castigar a los departamentos pequeños y a recompensar a los que tienen un tamaño excesivo", concluye la analista de administración Eileen Applebaum. De hecho, las mayores diferencias del desempeño parecieron debidas más a la calidad de la administración que a la reducción (o aumento) estratégicos.P De hecho, un estudio de 531 empresas estadunidenses, efectuado por la Wyatt Company reveló que la reducción de personal en el sector privado rara vez había ayudado a las compañías a alcanzar las metas de mayores ganancias y menores costos. Además sufrieron la moral y la motivación de los empleados que conservaron sus puestos. En cambio, los esfuerzos que tuvieron mayor éxito partieron de una clara visión del futuro aunada a una reestructuración fundamental de la organización, desde los más altos empresarios hasta los trabajadores operativos. En realidad, los mayores triunfos del sector privado se dieron cuando las personas vieron el cambio como un proceso continuo y no como un acontecimiento a corto plazo." Estos descubrimientos llevaron a cinco importantes lecciones para el movimiento en favor de la reinvención del gobierno.

330tado por Frederick Rose, "[ob-Cutting Medicine Fails to Remedy Productivity Ills atManyCompanies", *Wall Street [ournal,* 7 de junio del994, p. *A2.*

34 PeterScott-Morgan, *TheUnumnen Rulesojthe Game,* McGraw-Hill, 1994.

35 Rose, *op. cit.,* pp. *A2,* A16. Véase también Rosalind Klein Berlin, "Burned Out Bosses", *Foriune,* 25 de julio de 1994, pp. 44-52.

36 *BestPractices in Reetructuring; Wyatt's* 1993 *SlIrlleyojCorporate Restruciuring,* Washington, Wyatt Company, 1993, pp. 9, 11, 43.

1) La buena reinvención exige aunar las ideas impulsoras del movimiento a la misión del gobierno federal. Las reformas a la administración privada enseñan una lección importante pero poco comprendida: las reformas derivadas de algunas organizaciones que se aplican ciegamente a otras crean, característicamente más mal que bien. Toda reforma, para que tenga éxito, deberá ser moldeada sin perder de vista los problemas fundamentales de misión y administración de la propia organización. La RDN reunió, de cualesquiera fuentes, ideas acerca de la reforma, y las utilizó para iniciar su revolución.

Muchas de estas ideas están desconectadas de lo que hace el gobierno federal y de cómo lo hace, y son una guía imprecisa para acosar a los administradores del gobierno. Por ejemplo, nadie se opondrá al programa de servicios al cliente, destinado a hacer más responsables los servicios gubernamentales. Pero, tal como está formulado, no es una buena guía. Simplemente encargar a los administradores que creen programas de servicio al cliente sin pensar minuciosamente lo que eso implica en el sistema federal significará, fuera de toda duda, un doloroso reaprendizaje de la lección más importante de la reforma de la administración privada: buenas ideas fuera de contexto e injertadas en un tronco ajeno nunca darán resultado.V

Para que funcione la reinvención se necesitará pensar creativamente sobre cómo hacer que el gobierno federal trabaje mejor. Tomar ideas de otras organizaciones es un principio, pero no basta. El gobierno federal no puede sencillamente consumir conocimientos acerca de las prácticas administrativas; debe penetrar mucho más en la cuestión de conocimientos nuevos, y una reflexión minuciosa acerca de la administración deberá fomentarse por toda la burocracia. Algo más imporfante aún: ese pensamiento, impulsado por una comprensión profunda de lo que es y lo que hace la burocracia federal, deberá ser la misión guía de los altos funcionarios cercanos al presidente: en el OMB, la OPM y el propio personal de la Casa Blanca. "Demasiado a menudo terminamos remodelando trenes que no se conectan entre sí", dijo un sagaz funcionario de un gobierno estatal.é"

2) La buena reinvención exige vincular la gran política de reducir las dimensiones con la pequeña politica de mejorar el desempeño. La mayor tentación

37 Véase Tom Shoop, "From Citizens to Customers", *Govemment Executioe* 26, mayo de 1994, pp. 27-30.

38 Entrevista con el autor.

al reinventar el gobierno es buscar el éxito rápido, impulsando la reducción de dimensiones sin tomarse la molestia de mejorar el desempeño; o buscar la mejora del desempeño sin resistir al poderoso movimiento político que está impeliendo una reducción en las dimensiones del gobierno. La realidad más importante de la administración pública estadunidense para la próxima década será la necesidad de resolver la inevitable paradoja que presentan los dos movimientos. Los que como gran política promueven la reducción de dimensiones tendrán que tomar en cuenta el hecho de que, sin una cuidadosa planeación, podrían achicar demasiado al gobierno federal, empeorar su desempeño y enfurecer más aún a los votantes. Los que como pequeña política desean mejorar el desempeño deberán tomar en cuenta el hecho de que las expectativas aumentarán conforme se reduzcan los recursos. En contraste con reformas administrativas anteriores, las presiones que produjo el movimiento de reinvención no dan señales de evaporarse.

Para que la reinvención funcione se requerirá reconocer francamente que ningún caso de reinvención puede proceder sin el otro, y que, hasta la fecha, el movimiento ha demostrado ser singularmente incapaz de señalar el rumbo necesario para hacerlo. Los ejemplos están aislados, unos cerca de otros, dentro del informe de la RON, y en las agencias han procedido aún peor. El continuo trabajo de reinventar el gobierno exige que todas las partes reconozcan francamente las tensiones que crean sus principales elementos; lo inevitable de las tensiones y trazar un curso a través de ellos es algo que desafiará hasta a los mejores de nuestros administradores públicos.

El eslabón perdido en el esfuerzo de la RDN por acortar la brecha es prestar atención al número, posición y papel de los funcionarios nombrados políticamente. Es inconcebible que el gobierno pueda ser inventado, que los administradores reciban nuevas facultades y que los programas puedan lograr resultados si quienes fueron nombrados para ocupar puestos políticos y que dirigen las agencias del gobierno no forman parte del plan. También es inconcebible que pueda reducirse el número de capas o estratos sin tratar siquiera lo que Paul Light ha descrito agudamente como "espesamientp".[39] En el gobierno, el problema de las capas es peor en lo más alto, en la enrarecida atmósfera.habitada

[39] Paul Light, *Thickening Gooemment: Federal Hierarchy and the Diffllsion of Accountability*, Brookings.

por quienes ocupan puestos por nombramiento. Una atención cuidadosa a su función deberá ser parte de cualquier esfuerzo verdadero por reinventar el gobierno.

3) Una buena reinuencion exige crear un lenguaje para hablar acerca de ella. Así corno los reinventores aún no reconcilian los elementos conflictivos que impulsan sus reformas, tampoco han descubierto una manera efectiva de hablar acerca de su trabajo. Parte del problema procedió de tácticas de corto plazo para llegar al público a través de los medios de comunicación. El vicepresidente rompió ceniceros y se rió de las reglas que prohibían comprar cera para pisos. En realidad, estos símbolos representaron problemas profundamente arraigados que había que resolver, y llamaron la atención de los medios de comunicación hacia problemas típicamente aburridos de la administración pública. Sin embargo, estos símbolos celebraron la revolución sin animar a los trabajadores del gobierno a participar en ella. Aquí, una vez más, vimos funcionarios públicos burlándose de sus mejores esfuerzos de negociar por medio de un sistema implacable. Las más de las veces no establecieron tan absurdas reglas sólo para divertirse, sino para cumplir con los dictados del Congreso y de los políticos que ocupan cargos por nombramiento. El esfuerzo por obtener el apoyo público a menudo redujo la capacidad de la RON para reclutar trabajadores del gobierno en favor de su movimiento.

Hacer trabajo de reinvención es algo que exige reinventar los medios informativos y la ciudadanía. Los funcionarios del gobierno, como dirigentes, tienen la responsabilidad de educar y forjar el discurso público en lugar de, sencillamente, alimentar sus peores prejuicios. Muchos de los símbolos de la RON que recibieron mayor publicidad, como los ceniceros y las pilas de disposiciones, han sobrevivido a su utilidad. Hoy, los funcionarios de la RON deberán desarrollar una segunda generación de símbolos para comunicar lo que requiere la labor de reinvención y lo que produce. No bastará contar el número de órdenes ejecutivas ni el número de recomendaciones de la RON sobre las cuales ha empezado el trabajo. Reinventar el gobierno es algo que depende de una nueva asociación entre los funcionarios elegidos y los administradores del gobierno, y entre el gobierno y sus ciudadanos. Los nuevos símbolos deberán comunicar la responsabilidad compartida que requieren estas asociaciones. El gobierno de Clinton ha marcado un importante comienzo en iniciativas como las "tarjetas" de estampillas para alimentos y un alivio

eficiente contra desastres para las víctimas de un terremoto en California, pero el mensaje general aún no penetra en la mente del público. Si el gobierno permite que sus nuevas iniciativas sean juzgadas por los fracasos anteriores, sin duda se marchitará el movimiento.

4) Para tener éxito, la reinvención exige reinventar la labor de los administradores federales, especialmente en los niveles intermedios del gobierno. El fracaso más importante, si bien el menos sonado de los primeros meses de aplicación de la RON, fue la difundida enajenación de los administradores de mediano nivel que se apartaron del movimiento. El esfuerzo por reducir las dimensiones se adelantó mucho a la estrategia que debía impulsarlo, y la difusión de las iniciativas de capacitación resultó sumamente desigual. No sorprendió a nadie su reacción; oyeron hablar de nuevas asociaciones, pero vieron la inconmovible realidad de recortes de personal en medio de expectativas crecientes.

Hasta un grado que no comprenden muchos secretarios de gabinete (ya no digamos altos funcionarios de la Casa Blanca y del Congreso), los administradores de mediano nivel dan forma a la obra del gobierno. Los altos funcionarios pueden hacer la política y establecer prioridades, pero éstas sólo arraigan si los administradores encargados de cumplirlas producen resultados. Es algo totalmente distinto forjar asociaciones con funcionarios sindicales y otorgar permisos a trabajadores de bajo nivel, pero las autorizaciones y los permisos sólo funcionarán si los supervisores crean un medio que los promueva.

El movimiento por la reinvención debe conectar mucho más eficazmente su retórica vibrante con su planeación estratégica y táctica. Los administradores de la primera línea han salido de sus reuniones con algunos funcionarios de la RON plenamente convencidos de que éstos no comprendieron lo que los administradores, en la práctica, debían hacer para que funcionaran los programas.s? Funcionarios de la RON podrían modificar los floreos de su retórica y conectarse mejor con los administradores a los que están intentando motivar si se llevaran de Washington su cuartel general o si al menos establecieran alguna oficina de campo importante fuera del Beltway, donde se efectúa el verdadero trabajo de reinvención. "La RDN está tan aislada corno cualquier otra oficina del gobierno", dijo un funcionario.v

40 Entrevista con el autor.

41 Entrevista con el autor,

Y, lo que es más importante, si los reinventores van en serio, tendrán que pasar de la retórica audaz al arduo trabajo de modificar los sistemas. A menos que lo hagan, los administradores federales se quedarán con nuevas exigencias, una reducida fuerza de trabajo, sistemas administrativos anticuados, más altas expectativas y moral aún más reducida. Lo primero es la necesidad de modificar el sistema de personal: producir nuevas categorías laborales que reflejen lo que los futuros administradores tendrán que hacer, y crear incentivos para atraer al mejor personal; conceder mayor flexibilidad a los administradores para desplegar y recompensar a su personal; autorizar mayor versatilidad a los administradores para que el sistema de personal convenga a las necesidades de sus agencias, y dar mayor autoridad a los supervisores para contratar a los mejores, despedir a los peores y recompensar a los más laboriosos. La reforma del servicio civil fue un subtexto constante del informe de la RDN, pero desde entonces ha caído en un agujero negro de inacción. Sin una reforma fundamental del servicio civil, el gobierno federal jamás logrará ofrecer a sus empleados los nuevos trabajos que deberán realizar, ni atraer a los mejores empleados para encargarse de esas labores.

5) La buena reinvención exige crear el pegamento que mantenga unido al movimiento. La RDN ha actuado según la suposición de que el movimiento, una vez lanzado, se dirigiría por sí solo. Los administradores federales, con nuevos poderes, aplicarían su energía para administrar más eficientemente. Sin embargo, la historia de la reforma de la administración demuestra que los administradores se muestras escépticos, con razón, ante los grandes cambios introducidos en su propio interés. Ante la opción de correr grandes riesgos hacia fines inciertos o capear la tormenta en un bote que reconocidamente hace agua, muchos administradores optan por el curso conservador. Por otra parte, algunos administradores que dan pasos audaces caminarán sin duda en dirección diferente de la que apoya sus supervisores o los miembros del Congreso. Contener a los ansiosos o mal orientados, pero sin eliminar los incentivos para una acción audaz, será un enorme desafío para el movimiento.

La reorganización de la DMB, que apoye su supervisión de las cuestiones más fundamentales de desempeño, será un importante cohesionadar del movimiento y conservará más claramente su atención. Hasta el grado en que la DMB pueda combinar sus perspectivas presupuestarias y administrativas, sus medidas de insumo con resultados, y sus presupuestos a corto plazo con su desempeño a largo plazo, alterará funda-

mentalmente el discurso acerca de lo importante que hay en el gobierno federal. La tarea es enorme, pero, hasta un grado que acaso no sepan apreciar ni siquiera funcionarios de la RON, el esfuerzo de la OMB será básico para mantener unidas las dos revoluciones de la reinvención.

Mantener unida la revolución es algo que dependerá, en última instancia, de cómo reaccione el Congreso. La carencia más grave de la RON es la de una estrategia para enfrentar al Congreso. El informe parece sugerir que su lógica será irresistible para los congresistas; que el apoyo público a sus recomendaciones haría imposible que no estuvieran de acuerdo, o que el cuadro general aportado por el movimiento de reinvención del gobierno ayudaría al Congreso a librarse de perspectivas más provincianas. Los primeros meses de la RON demostraron lo absurdo de una estrategia que no incluyera al Congreso. Las pugnas por la cuenta de compras, seguidas de la negativa de la Cámara a reducir las dimensiones dentro de hospitales de VA y la oposición a la privatización del sistema de control del tráfico aéreo demostraron que el apoyo congresional (o al menos la falta de una clara oposición) es clave para todo lo que la RON desea lograr. Para ser un movimiento fundado en asociaciones, fue sorprendente la falta de una estrategia para formar una asociación con el Congreso. El éxito de la RON requerirá sin duda prestar pronta atención a formar esa asociación.

Y, lo que es aún-más fundamental, cumplir la promesa de la RON exigirá vincular más claramente la cuestión de *qué* debe hacer el gobierno y de *cómo* debe hacerlo. En las propias palabras del informe de la RON, "enfocó básicamente *cómo* debe trabajar el gobierno, no *qué* debe hacer".[42] Sin embargo, el peso de un siglo de investigación de la administración pública muestra que esa distinción es artificial: el *cómo* da forma poderosamente al *qué* porque los medios encarnan los fines; y, desde el principio, el *cómo* debe ser impulsado por el *qué*.[43]

Hasta en mayor grado de lo que reconocen los no combatientes políticos, y ciertamente mucho más de lo que han reconocido los funcionarios del gobierno, muchos problemas de desempeño público son, a me-

[42] *From Red Tape to Resulte: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, Report of the National Performance Review, Washington, U. S. Government Printing Office, 1993, p. H.

[43] Una muy útil comparación de cómo chocan las ideas con la práctica es la de James Q. Wilson, "Mr. Clinton, Meet Mr. Goré', *The Wall Street [ournal*, 28 de octubre de 1993, p.A22.

nudo, producto de lo que los gobiernos se proponen hacer. En realidad, el gobierno hace muy bien muchas cosas, desde pagar cheques del seguro social hasta producir mapas con satélites del clima. A menudo, cuando las cosas le salen mal es porque son muy difíciles o imposibles, como impedir el abuso del consumo de drogas, capacitar a trabajadores desempleados, limpiar desechos tóxicos o dar beneficencia sin crear dependencia.

Mejorar el desempeño en un nivel determinado es algo que requiere que el gobierno se aboque más claramente a lo que hace bien, e imaginar cómo podría hacerlas mejor. Sin embargo, nosotros (esto incluye a la RDN, los políticos Y los estadunidenses en general) no hemos pensado claramente qué es lo que hace bien. En otro nivel, si tratamos de hacer lo que es difícil hacer bien, deberemos ser francos al hablar del grado de dificultad y enfocar agudamente cómo hacer mejor lo imposible. Muchas de las cuestiones más básicas que ha enfocado la RDN giran en torno de tales cuestiones. Si decidimos atacar estos problemas superficialmente, considerando el número de burócratas que se pueden eliminar o los dólares que se pueden ahorrar, perderemos de vista lo principal y reduciremos aún más la capacidad del gobierno de funcionar bien.

La Revisión de Desempeño Nacional logró, en su primer año, mucho más de lo que nadie habría creído posible. Revitalizó a los empleados, sumó a ciudadanos, llamó la atención de los medios hacia la administración gubernamental y estableció el punto de que la administración sí importa. Sin embargo, embriagada por el éxito, la RDN no construyó el fundamento del éxito a largo plazo. Tomó piezas sueltas de reforma administrativa de los sectores público y privado y los unió en un revoltijo, que, aunque inicialmente pareció atractivo, no pudo mantenerse. En el proceso, la RDN perdió de vista la lección más importante que enseñan otras reformas que han triunfado: a largo plazo la administración, junto con su misión, es lo que más importa. El movimiento, lanzado en septiembre de 1993, aunque muy prometedor, no se sostuvo por sí mismo. Para que se sostenga, se requerirá trabajar arduamente en cuestiones difíciles: un trabajo que, en su mayor parte, aún no comienza.

XLII. ADMINISTRACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD Y DE LA CALIDAD*

MARC HOLZER

LA ADMINISTRACIÓN de la calidad total (ACT...) no es nada nuevo. Antes bien, es un rempaquetamiento innovador de varias décadas de mejoramiento de la productividad del sector público, como se muestra en la *Public Productívíty and Management Revíew* (17 vols. y más de 500 artículos, de 1975 a 1994), el *Productívíty Improvement Handbook for State and Local Goverment* (Washnis, 1980, 1492 pp.) Y el *Public Productívíty Handbook* (Holzer, 1992, 705 pp.). El movimiento por la ACT en el gobierno también se basa sólidamente en décadas de trabajo de mejoramiento de la calidad industrial en el sector privado, como el de Deming (1986) y Juran (1988). Aunque níxcr ni mejoramiento de la calidad sea un término que pueda encontrarse en la bibliografía sobre el sector público hasta 1988, en los últimos años hemos presenciado un acelerado movimiento por el mejoramienfo y su difusión, con esta terminología. En muchos casos, los que antes fueran proyectos de "productividad" hoy se describencomo esfuerzos por la "calidad".

La administración de la calidad total, dirigida a mejorar la productividad del sector público o privado, es una de las reformulaciones más recientes de la teoría administrativa. Es una estrategia de mejoramiento, basada en la teoría, que permite a los administradores públicos aumentar la capacidad de cooperación en toda su agencia, sensibilizarse ante las necesidades de los clientes y la mejora del proceso. Aunque la ACT y esfuerzos similares suelen asociarse; en la mente del público, con el sector privado (Crosby, 1979; Imai, 1986; Juran, 1988; Ciampa, 1992), funcionarios elegidos y nombrados reconocen que los esfuerzos tradicionales de productividad orientados hacia la administración acaso no

* Capítulo 25 de *Handbook ofPlIblic Personnel Administration and Labor Relations*, [ack Rabin *et al.* [comps.), Nueva York, Mareel Dekker, Ine., 1995. Se reproduce por cortesía de Mareel Dekker, Inc,

produzcan mejoras suficientes de la calidad del servicio como para que las perciba el público. Los métodos habituales de administración -como un fuerte liderazgo del Ejecutivo, control vertical, inspecciones intensivas de calidad y auditorías estrictas- han demostrado ser insuficientes para motivar más productividad en los empleados. Según Milakovich (1992), "pese a las mejores intenciones, la aplicación de estos métodos no ha suprimido las quejas de servicios ineficientes o ineficaces, desperdicio de recursos o falta de sensibilidad por los empleados públicos". Osborne y Gaebler, en *Reinventing Government* (1992), están esencialmente en busca de una mayor productividad, y consideran la calidad un aspecto importante del mejoramiento de la productividad.

Hay muchas definiciones de la ACT, y cada una nos recuerda definiciones anteriores de aumentos de la productividad. Cohen y Brand (1993, pp. xi-xii) la definen de esta manera:

> *Administración* significa desarrollar y mantener la capacidad organizativa necesaria para mejorar constantemente la calidad.
>
> *Calidad* significa satisfacer y superar las expectativas del cliente.
>
> *Total* implica aplicar la búsqueda de calidad a cada aspecto del trabajo, desde identificar las necesidades del cliente hasta verificar dinámicamente si el cliente ha quedado satisfecho.

Según los autores, "los mismos principios de administración de la calidad total de la industria privada están creando una revolución silenciosa en el sector público [00.] Para mejorar la calidad, aumentar la productividad y reducir el desperdicio cada vez más administradores del gobierno -desde Little Rock hasta Washington- están recurriendo a la ACT".

Según Hyde (1992, Departamento de la Defensa de los Estados Unidos, 1990, p. 11), la extensa experiencia del Departamento de la Defensa durante los años ochenta ha producido la que tal vez sea la definición más apropiada:

> La xcr es, al mismo tiempo, una filosofía y un conjunto de principios rectores que representan el fundamento de una organización en mejoramiento continuo. La xcr es la aplicación de métodos cuantitativos y de recursos humanos en el mejoramiento de los materiales y servicios prestados a una organización, a todos los procesos dentro de una organización al grado de que hoy y en lo sucesivo se satisfagan las necesidades del cliente. La xcr integra

técnicas fundamentales de administración., esfuerzos ya existentes por lograr una mejora e instrumentos técnicos, de acuerdo con un enfoque disciplinado, en la mejora continua.

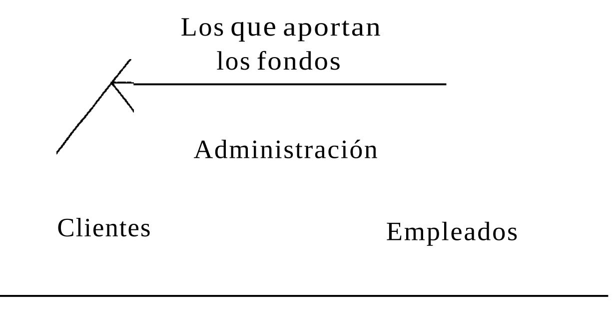
El Federal Quality Institute (FQI; Mizaur, 1992), que es el compromiso general del gobierno federal con la ACT, ofrece una explicación aún más sucinta: "La administración de la calidad es un sistema integrado y estratégico para lograr la satisfacción del cliente por medio de la participación de todos los empleados y la continua mejora de todos los procesos de la organización y de empleo de los recursos".

En la figura 1 se resume el enfoque del FQI como pirámide invertida, en contraste con la tradicional jerarquía de la administración de arriba abajo. El FQI reconoce que lilas tres agendas interesadas –la del cliente, la del empleado y la del que aporta los fondos- se deben atender por igual" (Mizaur, 1992). La conceptualización del FQI destaca siete factores clave para su aplicación correcta (Hyde, 1992: U. S. FQIHandbook, 1991): 1) apoyo del nivel superior de la administración; 2) enfoque en el cliente; 3) planeación estratégica de largo plazo; 4) preparación y reconocimiento del empleado; 5) capacitación y labor de equipo de los empleados; 6) medición y análisis de productos y procesos, y 7) certificación de calidad.

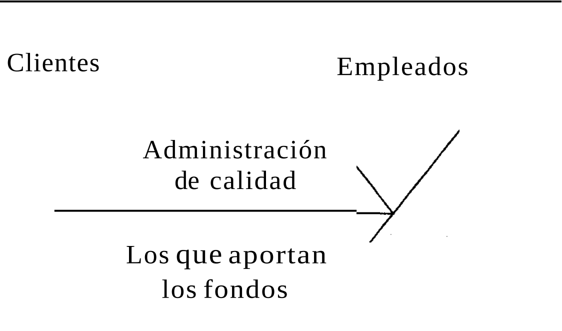
Hyde (1992) opina que esta ruta, de siete partes, es un curso intermedio conceptual entre los análisis estratégicos de planeación de claridad y preparación y educación promulgado por gurúes de ACT, como Juran (1988) y Crosby (1979), por una parte, y el enfoque estadístico de la administración de análisis participativo pedido por Deming (1986) y por algunos expertos japoneses, por otra.

La ACT es lo bastante diversa en su conceptualización como para haber engendrado muchas fórmulas diferentes bajo una misma rúbrica. Cuando se comparan tres de estas prescripciones, como en el cuadro 1, se ve que el nivel de coincidencia es sorprendentemente limitado. Esto destaca la complejidad de la administración de calidad verdaderamente *total* así como la falta de un marco conceptual unificado. También muestra la necesidad de formar un plan específico para cada organización, derivando los pasos apropiados de las experiencias de los empleados mediante su participación, y de otras organizaciones, por medio de casos publicados y de otros análisis.

FIGURA 1. *Enfoque del Instituto Federal de Calidad a la* ACT



Enfoque tradicional de la administración



Enfoque de administración de calidad

CUADRO 1. *Prescripciones comparadas de la* ACT[a]

Instituto de Calidad Federal

1. Liderazgo y apoyo del alto nivel de administración.
2. Enfoque en el consumidor.
3. *Planeación de calidad estratégica de largo plazo.*
4. *Preparación y reconocimiento de los empleados.*
5. Capacitación y labor de equipo entre empleados.
6. Medición y análisis de productos y procesos.
7. Garantía de calidad.

Swiss (1992) tiene otra formulación, de siete puntos:

1. El cliente es el árbitro de la calidad.
2. Se debe incluir la calidad en el producto o servicio, en lugar de encontrar fallas por medio de inspección.
3. *La calidad exige consistencia.*
4. Se hace hincapié en el desempeño de grupo o equipo, y no en el desempeño individual.
5. La ACT es un proceso continuo.
6. El éxito depende de la participación de los trabajadores.
7. La ACT exige el compromiso total de la organización.

La Oficina del Contador General *(CAO)* de los Estados Unidos (1991) supervisó a los solicitantes del Premio Baldridge que obtuvieron altas calificaciones (el Premio Baldridge es una competencia nacional, administrada por el Departamento de Comercio, principalmente para el sector privado), y llegó a la conclusión de que eran importantes seis aspectos:

1. La atención de la empresa se centra en satisfacer los requerimientos de calidad del cliente.
2. La administración se pone a la cabeza, diseminando valores de ACT por toda la organización.
3. Se pide a los empleados –y se les faculta- para que mejoren continuamente todos los procesos clave de la empresa.
4. *La administración alimenta una cultura empresarial flexible y responsable.*
5. *Los sistemas de administración apoyan la toma de decisiones que se basa en hechos.*
6. *Las asociaciones con proveedores mejoran el producto o la prestación de servicios.*

[a] Los pasos que difieren sustancialmente de otros planes prescriptivos, arriba, aparecen en cursivas.

EJEMPLOS DE ÉXITO

Aunque el tipo de enfoque de la ACT también es característico de los esfuerzos del sector privado por mejorar la calidad, el director del instituto considera que las tareas de los gobiernos son más complejas: "Las agendas de clientes del sector privado a menudo son directas [...] Aun con múltiples clientes [...] suele haber una congruencia sustancial en la agenda primaria. En cambio, en muchas agencias del gobierno, las agendas de clientes pueden ser variadas, complejas o competitivas" (Mizaur, 1992). A pesar de esta dificultad, en los niveles federal, estatales y locales se han logrado mejoras de calidad, como lo demuestran muchos casos.

A menudo se le reconoce al gobierno federal el haberse puesto al frente en los esfuerzos por mejorar la calidad de los servicios gubernamentales. De allí se sigue, según Hyde (1992), que "la administración de calidad parece a la vez lógica e inevitable" en los niveles estatales y locales. En realidad, la mejora de la calidad en el gobierno, particularmente en los ámbitos estatal y local, no es insólita, y en algunos casos claramente es anterior al FQI, a veces incluso al movimiento de ACT en todo el gobierno. Por ejemplo, la base de datos de la Red de Información del Gobierno Local (LOGIN, 1992) contiene más de 550 ejemplos de programas con un componente de calidad que se remonta a los años ochenta. West *el al.* (1993) calculan que "25% de todas las ciudades de más de 25000 habitantes utilizan la ACT al menos en un área funcional [...] las más de las veces labor de policía, servicios de parques y recreos, administración de personal e información presupuestaria". Atribuye la adopción de la ACT a los intereses de los más altos funcionarios administrativos, a quejas del público y a presiones presupuestarias. Cohen y Brand (1993) citan docenas de ejemplos encontrados en todos los niveles de gobierno. Muchos de ellos, como las mejoras espectaculares en el mantenimiento de vehículos en el Departamento de Sanidad de la ciudad de Nueva York, se han descrito como mejoras de productividad anteriores al movimiento de ACT (Contino y Giuliano, 1991)...

BANDERAS ROJAS PARA CONSTRUIR SISTEMAS DE ACT

Pese a un compendio impresionante de casos exitosos, los programas de mejora de la calidad del sector público durante los años noventa pueden sufrir los mismos problemas y errores que encontraron empresas del sector privado durante los ochenta. Según Hyde (1992), éstos pueden incluir competencia interna disfuncional, pobre participación de los empleados por debajo de un umbral significativo, desconfianza de los administradores y empleados no participantes, aplicación desigual, capacitación insuficiente y, esfuerzos por mejorar la calidad.

Esos problemas de administración de la calidad, sugeridos por experiencias del sector privado, son genéricos y coinciden sustancialmente con el contexto del sector público. Pero quienes aplican la ACT dentro del gobierno pueden enfrentarse a problemas particulares de recursos humanos, que en su mayor parte son tan característicos de los intentos anteriores por forjar sistemas de administración de la productividad generales en el sector público como lo son de los actuales esfuerzos de administración de la calidad: participación y confianza de los empleados, capacitación y administración del personal (Holzer, 1992).

Facultación y confianza en el empleado

Las decisiones tomadas en el nivel superior a menudo se quedan allí. En el caso de la ACT, este adagio nos advierte que cada quien debe participar, pues de lo contrario todo el esfuerzo no será más que un ejercicio de semántica. La resistencia a las decisiones verticales les quitará importancia en el nivel operativo. Por ejemplo, la medición, que ofrece la retroalimentación necesaria para la administración de la calidad, no puede pasar por alto la retroalimentación de los empleados en cuanto a la validez, confiabilidad y suficiencia de los datos duros. Los sindicatos, que son mucho más estables en el sector público, deben considerarse socios en la calidad. Sin embargo, esa asociación no puede ser manipulativa o tomarse en cuenta sólo de palabra. Los verdaderos socios tienen un insumo considerable en las decisiones que afectan el diseño y la aplicación de sistemas de calidad.

El concepto de trabajo en equipo -más allá de la simple noción de toma de decisiones participatoria- es una clave de Acr, el Premio Presidencial a la Calidad le da un peso de 20 puntos (de 100) en las normas de otorgamiento de premios. En su estudio de la xcr efectuado en el Departamento de Transportes de Florida (DOr), Bowman y French (1992) indican que 73% de los interrogados convinieron en que el "concepto de equipo es excelente", 66% acreditaron a la administración la participación del momento, más de 60% identificaron un fuerte liderazgo de equipo, y más de 70% observaron "lineamientos explícitos para las tareas en equipo". Pero estos factores positivos pueden convertirse en negativos en los casos de xcr que no estén bien planeados ni bien aplicados. La administración acaso no participe. El liderazgo de equipo puede ser débil. Los lineamientos pueden ser vagos. Y hasta en un caso de éxito, Bowman y French también descubrieron que sólo una minoría (cerca de 48%) de los interrogados "consideraban que los equipos tenían la capacidad de efectuar los cambios necesarios"; esta conclusión sugiere una capacitación inadecuada. Como concluyen los autores:

> Así, aunque los administradores participen en la calidad, aporten recursos y asuman papeles de liderazgo, algunos de ellos favorecen el concepto de equipo menos a menudo que otros. Tal vez una minoría sólo esté ofreciendo un seudocompromiso, y sus miembros no estén dispuestos a dar la verdadera propiedad a los empleados. Desde luego, la falta de confianza en el DOT es uno de los descubrimientos más preocupantes. Un ambiente de confianza es indispensable para el éxito, y el oor debe enfrentarse a su vulnerabilidad en este rasgo clave de la Acr. Crear esa atmósfera es, como la propia Acr. un proceso cotidiano y de largo plazo; una manera de lograrlo es continuar el trabajo en la solución de problemas del equipo. Sin confianza ni un firme compromiso de la administración, es probable que se deterioren las iniciativas de calidad, y cualesquiera otras iniciativas de la agencia.

Un peligro para la participación del empleado, especialmente dentro del marco de la ACT, es el grado hasta el cual correrá paralela o pasará por encima del sindicato. En estos casos, lo que se puede ganar por medio de la participación puede chocar contra las pérdidas resultantes de la enajenación política de la jerarquía sindical. Los sistemas más efectivos pueden abarcar los comités tanto del sindicato como del lugar de trabajo. En ambos sectores, las organizaciones más eficaces son las que tratan a los sindicatos como socios auténticos y no como enemigos

imaginarios. Gozar de excelentes relaciones con el sindicato es de especial importancia en el sector público, más marcadamente sindicalizado.

La participación de los empleados también puede verse obstaculizada por el ímpetu mismo de la ACT: recursos escasos y la necesidad de recortes. Los cortes a la administración por lo general intensifican la paranoia de la fuerza de trabajo, y por una buena razón: su historia está saturada de despidos, reducciones de salarios reales y decisiones abiertamente políticas (en lugar de productivas) (Levine, 1980). ¿Cómo se puede esperar que los empleados acepten un nuevo enfoque, la ACT, destinado a contraer al gobierno? Una respuesta, tal vez, sea convencerlos de que la ACT dará por resultado recortes y reasignaciones más racionales que las tradicionales decisiones políticas y arbitrarias. La ACT ofrece, asimismo, la posibilidad de maximizar la eficiencia de la prestación de servicios a los clientes necesitados y al público, argumento de servicio al público que puede ser de especial importancia para los servidores públicos.

La preparación

La ACT es complicada, y en cualquier esfuerzo complicado hay que preparar cuidadosamente a administradores y empleados. Por ejemplo, Deming (1986) subraya la decisiva importancia de preparar a empleados y administradores para trabajar en armonía como equipo, pero de una manera que subraye la crítica constructiva. El simple concepto de equipos de trabajo autodirigidos basta para definir las principales necesidades de la preparación: trabajo en equipo, solución de problemas, creatividad, supervisión, administración, relaciones con el cliente, administración de grupo, mejora del proceso laboral, etc. Estas necesidades requerirán gastos en efectivo para pagar a capacitadores externos o quitar tiempo de su trabajo a personal propio.

La orientación basada en equipos de ACT define una necesidad particular de los empleados de capacidades más versatiles. Ya sea que incorporen una ampliación del empleo (es decir, una expansión horizontal de las tareas) o un enriquecimiento del empleo (es decir, un ensanchamiento vertical de sus responsabilidades), la preparación debe mantenerse adelante o al menos al mismo ritmo de las necesidades de los empleados para mejorar su eficiencia y sus capacidades. En la medida en que la preparación esté escasa de fondos o se la defina como "sobre

la marcha", su insuficiencia se convertirá, al menos, en un "cuello de botella" para la mejora de la calidad, y, en el peor de los casos, se vuelve una restricción fatal.

No menos importante es la capacitación de los supervisores. Al comenzar la ACT, no es probable que muchos supervisores comprendan sus puntos fundamentales, requerimientos de recursos, limitaciones conductuales y sutilezas. Antes hay que prepararlos, y prepararlos bien. y su capacitación no sólo debe ser cognitiva; sus tendencias subjetivas e internas hacia las pautas tradicionales de autoridad deberán invertirse para trabajar *con* la fuerza laboral, en lugar de dirigirla.

El Premio Presidencial a la Calidad, administrado por el Federal QualitY Institute, asigna 10 puntos a esta capacitación y pide que la persona nombrada describa una estrategia de preparación general basada en un análisis sistemático de las necesidades, que dé pruebas de que la preparación orientada hacia la calidad ha alcanzado todos los niveles de la administración y de la fuerza laboral, que haya aportado datos para una inversión fiscal suficiente en la preparación de calidad, y describa los indicadores de eficiencia en la preparación que tenga la organización.

Por ejemplo, la International City Management Association ha creado un enfoque general a la preparación de ACT como respuesta a las presiones en favor de prestar servicios de calidad con recursos escasos (es decir, productividad). Su "paquete" de preparación, "Administración de Calidad Total: estrategias para el gobierno local" (1993), enfoca los clientes, el trabajo en equipo, la mejora de procesos, la toma de decisiones basada en datos y las actividades continuas de mejoramiento. Al terminar el curso, los participantes deberán tener una mejor comprensión de: 1) la importancia de satisfacer y/o superar las expectativas del cliente; 2) cómo la mejora de los procesos y sistemas de trabajo conduce a un mejoramiento continuo; 3) el papel de la organización al administrar el cambio mientras fomenta el apoyo y compromiso del personal; 4) las funciones y responsabilidades de los administradores al crear y promover las iniciativas de mejora de calidad, y 5) cómo emplear los instrumentos de calidad y las técnicas eficaces de solución de problemas.

También se ofrece una gran cantidad de preparación del tipo ACT en seminarios, basicamente para el sector privado. De manera característica, esos programas enfocan la experiencia japonesa, las normas del Premio Baldridge, la correcta aplicación en varias empresas y el futuro de la administración de calidad...

Administración del personal

Aunque la ACT es un esfuerzo tan general que afecta todos los subsistemas de las organizaciones públicas, puede tener efectos de especial importancia sobre el sistema de personal con respecto a la evaluación y premiación del desempeño. Como lo sugiere Hyde (1992, p. 33),

> la evaluación de personal es el blanco porque (en teoría) es vital para saber cómo se administra a la gente y cómo se comunican formalmente las organizaciones con la fuerza laboral. En resumen, los principales problemas son el enfoque y el contexto. La xcr supone que los grandes problemas a los que se enfrenta la mayoría de las organizaciones son la falta de un enfoque en la calidad, causado por el sistema de trabajo y el proceso de producción. Se alcanza la calidad cuando los trabajadores (el énfasis es en el plural) cooperan entre sí en lugar de competir, y cuando confían en la retroalimentación del cliente como la mejor medida para saber si el sistema funciona eficazmente. La evaluación del desempeño individual niega todos los puntos que acabamos de enumerar. Se hace responsables a los individuos y se les evalúa con normas de desempeño en un sistema de trabajo que, se supone, es óptimo. y las evaluaciones enfocan las acciones individuales y no de grupo, lo que a su vez engendra competencia individual en lugar de cooperación de grupo. En esencia, la xcr prefiere librarse por completo de la evaluación de desempeño individual.

Daly (1992) añade que "en la ACT, se considera la evaluación de desempeño, cuando mucho, corno un instrumento menor. Y en el peor de los casos se convierte en uno de los siete pecados capitales de Deming (1986). Según Derning, se gana mucho más enfrentándose a los problemas desde una perspectiva sistémica que intentando personalizarlos". Es decir, la ACT sistémica no es compatible con los juicios de desempeño individual; y la evaluación individual no es compatible con los procesos de solución de problemas sistémicos. Sin embargo, Daly reconoce que "un sistema de evaluación puede resultar útil especialmente cuando se le emplea de manera desarrollista... enfocando los aspectos positivos y útiles del proceso de personal".

Además, dado que la ACT incorpora una considerable "dosis" de medición, puede estimular los temores relacionados con la administración científica. Como en el caso de los fracasos ocurridos durante el cambio de siglo, a menudo se percibe la medición del trabajo como un acoso a los trabajadores. El estereotipo clásico es de un especialista en adminis-

tración científica observando con un cronómetro en mano a un empleado, con intenciones punitivas.

También la compensación se convierte en un problema de desempeño. ¿Deberán distribuirse las recompensas económicas con base en el desempeño individual, que es el modo predominante en las organizaciones públicas y privadas tradicionales, o sobre la base del desempeño del grupo? Según la ACT, los bonos individuales o los aumentos por méritos van en contra del problema sistémico y lógico: si el desempeño se basa en resolver problemas de grupo, el mutuo apoyo y la calidad medidos al nivel del servicio –y no del empleado-, entonces a esto deberá seguir la premiación. Y como antes lo sugirió Hyde, la competencia individual puecie envenenar el ambiente mismo que una buena ACT pretende construir.

CONCLUSIÓN

La verdadera prueba para la ACT será su permanencia. ¿Tiene el gobierno la capacidad -los recursos- necesaria para implementarla debidamente? ¿O fracasará por las mismas razones que viciaron otras fórmulas? En el último cuarto de siglo, los fracasos debidos a fórmulas han ido desde ZBB (presupuesto de base cero), MBO (administración por objetivos), PPBS (sistema de planeación, programación y presupuesto), la TPM (administración total de programas), el OD (desarrollo organizacional) hasta, probablemente, una docena más. Estos fracasos (o "insuficiencias", para utilizar un eufemismo) han sido resultado de una complejidad abrumadora, inversión insuficiente, expectativas innecesariamente altas y resistencia del empleado, también innecesaria. Es probable que la ACT tenga una mejor oportunidad de éxito, pero sólo si se aplica en forma cuidadosa y cooperativa, y teniendo en mente sus objetivos de largo plazo. Como nos recuerda Jonathan Walters (1992), "eneste punto no es claro que muchas personas en el gobierno realmente comprendan la ACT, o sepan apreciar cuánto trabajo se necesitará para aplicarla". Por desgracia, muchos programas de productividad del sector público han abortado por falta de paciencia política (Hayes, 1978). Los horizontes de la reelección de los funcionarios elegidos son mucho más breves que el periodo en que probablemente den resultado las inversiones en ACT (o en otros programas de productividad). Y el rendimiento puede ser básicamente una mejor calidad, es decir, mejores servicios como resultado

de los programas, y no ahorro de costos. Esto sugiere que el requisito para una ACT eficiente es una efectiva educación de los políticos y buenos grupos de gobierno, con el objeto de convenir en unos modestos objetivos de corto plazo, hacia la probabilidad de grandes realizaciones de largo plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bowman, James S., y Barbara J. French, "Quality improvement in a state agency revisited", *Public Prod. Manage. Rev.,* 16,1, 1992, pp. 53-64.

Capezio, Peter, y Debra Morehouse, *Total Quality Management: TIte Road of Continuous Improuement,* National Seminars Group, Rockhurst College Continuing Education Center, Shawnee Mission, Kans., 1992.

Ciampa, D., *Total Quality,* Addison Wesley, Nueva York, 1992.

Cohen, Steven, y Ronald Brand, *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World,* [ossey-Bass, San Francisco, 1993.

Commitment Plus, Newsletter of the Quality and Productivity Management Association, 300 N. Martingale Rd., Suite 230, Schaumburg, I.. 60173, 1991.

Contino, R. A., Y J. Giuliano, "Productivity gains through employee participation at the New York City Department of Sanitation", *Public Prod. Manage. Rev.,* 15,2,1992, pp. 185-190.

Crosby, P. B., *Quality* ls *Free: The Art ofMaking Quality Certain,* McGraw-Hill, Nueva York, 1989.

Daley, Dennis M., "Pay for performance, performance appraisal, and total quality management", *Public Prod. Manage. Rev.16,* 1, 1993, pp. 39-52.

Denning, W. E., *Out ofthe Crisis,* MITCenterfor Advanced Engineering Study, Cambridge, Mass., 1986.

Excellence in Gouernment: Total Quality Management in the 1990s, Coopers y Lybrand, Arlington, Va., 1991.

EXSL (Exemplary State and Local Award Program), National Center for Public Productivity, Rutgers University, Newark, N. J., 1992.

Federal Quality Institute, *Total Quality Management in theFederal Cooernment (1) lntroduction;* (2) *How to Get Started;* (3) *Apoendix to Book* #1; (4) *Education and Training,* Federal Quality Institute, U. S. Office of Personnel Management, Washington, D. C. Estos volúmenes, así como el muy general *Federal TQM Documents Catalog and Database User Guide* (con varios cientos de entradas) pueden conseguirse por medio del Federal Quality Institute, Information Center,401 FSt. NW, Rm.331, Washington, D. C. 20001, 1990-1994.

___, "Quality Improvement Prototype Award - 1992, Department of Veterans

Affairs. Filadelfia, Pa.", U. S. Government Printing Office, Washington, D. e, 1992.

Federal Quality Institute, "QualitY Improvement Prototype Award -1992, Public Services and Administration Patent and Trademark Office, Department of Commerce, Arlington, Va.", U. S. Goverment Printing Office, Washington, D. C., 1992.

___, "Quality Improvement Prototype Award - 1992, U. S. Department of Labor, Wage and Hour Division. San Francisco Region", U. S. Government PrintingOffice, Washington, D. e, 1992.

Federal Quality News, Newsletter of the Federal Quality Institute, U. S. Office of Personnel Management, Information Center, 401 F. Sto NW, Rm. 331. Washington' D. C., 20001.

Federal TQM Documents Catalog and Database User Guide, Federal Quality Institute, U. S. Office of Personnel Management, Washington, D. C.

Fiegenbaum, A. V., *Total Quality Control,* McGraw-HilI, Nueva York, 1954.

Gaucher, Ellen]., y Richard]. Coffey, *Total Quality in Healthcare: From Theory to Practice,*]ossey-Bass, San Francisco, 1993.

Gilbert, G. Ronald, "Quality improvement in a federal defense organization", *Public Prod. Manage. Rev.,* 16. 1, 1992, pp. 65-76.

Hayes, Frederick O'Rourke, *Productivity Improvements in State and Local Gotiemment,* Lexington Books, Lexington, Mass., 1978.

Holzer, Marc (comp.), *Public Productivity Handbook,* Marcel Dekker, Nueva York, 1992.

___, y Kathe Callahan (comps.), "Fiscal pressures and productive solutions: Proceedings of the Fifth National Public Sector Productivity Conference", *Public Prod. Manage. Reo.,* 16,4,1993, pp. 331-348.

Hyde, Albert C. (comp.), "Implications of total quality management for the public sector", *Public Prod. Manage. Rev.,* 16, 1, 1992, pp. 23-76.

_ , "The proverbs of total quality management: Recharting the path to quality improvement in the public sector", *Public Prod. Manage. Rev.,* 16, 1, 1992b, pp. 24-38.

Imai, M., *Kaizen: The Key to [apan's Competitive Success,* McGraw-Hill, Nueva York,1986.

International City Management Association "Total Quality Management: Strategies for Local Government", Washington, D. C., 1993. El paquete de preparación consiste en el Módulo 1: The Meaning of Total Quality Management; Módulo 2: The Road to Quality; Módulo 3: Making the Transformation; Módulo 4: Prerequisites to Implementation; Módulo 5: Procedures and ToolsrSelected Reading: Total Quality lnitiatives in Specific Local Govemments.

International Society of Quality Government Newsletter, Sto Paul, Minn., 1993.

Juran, J. M., *Juran on Leadershipfor Quality,* McGraw-Hill, Nueva York, 1988.

Keehley, Patricia, y Steve Medlin, "Produetivity enhaneements through quality innovations", *Publico Prod. Manage. Rev.* 15,2,1991, pp. 217-228.

Lebow, Rob,A *Journey into the Heroic Environment,* Lebow Company, Bellevue, Washington, 1992.

Levine, Charles H. (comp.), *Managing Fiscal Stress: The Crisis in the Public Sector,* Chathan House, Chathan, N. J., 1980.

Milakovich, Michael, "Total quality management for public service productivity improvement", enMarc Holzer (comp.), *Public Productivity Handbook,* Marcel Dekker, Nueva York, 1992.

Mizaur, Donald, "Quality government is government of the people, by the people, for the people", *Public Prod. Manage. Rev.* 16,4,1993.

Osbome, D., yT.Gaebler, *ReinventingGovernment: How the Entrepreneurial Spirit ls Transforming the Public Sector,* Addison-Wesley, Reading, Mass., 1992.

Presidential Award for Quality: Ogden Internal Revenue Service Center, Federal Quality Institute, Washington, D. C., 1992.

Presidential Award for Quality Program (por venir) Federal Quality Institute, Washington, D. C.

QPM (Quality and Productivity Management), Virginia Productivity Center, College of Engineering, Virginia Tech, Blacksburg, Va.

Swiss, J., "Adapting total quality management (TQM) to government", *Pub. Admin. Rev., 1992.*

Virginia Productivity Center, "TQM in higher education", *QPM: Quality and Productivity Management,* 10,2, Virginia Tech, Blacksburg, Va., 1993.

Walters, [onathan, "The cult ofTQM", *Governing,* 5,8,1992, pp. 38-44.

Washnis, George, *Productivity lmprovement Handbookfor State and Local Gouernment,* Wiley, Nueva York, 1980.

West, Jonathan P., Evan M. Berman y Michael E. Malkovich, "lmplementing TQM in local government: The leadership 'challenge' ", *Public Prod. Manage. Rev.,* 17,2,1993.

LIII. EL CAMBIO DE TRABAJO, DE LA FUERZA LABORAL, DE LAS EXPECTATIVAS*

PATRICIA WALLACE INGRAHAM

EL SISTEMA federal basado en el mérito debe mucho de su calidad intrínseca y de su crecimiento incremental a la política y a valores políticos. Sin embargo, los sistemas de personal público han sido afectados, asimismo, por otras fuerzas. Desarrollos importantes y acontecimientos económicos que dieron forma a las actividades del gobierno también han forjado la fuerza laboral del gobierno y la naturaleza de su trabajo. La política de preferencia a los veteranos influyó profundamente sobre la composición demográfica de las burocracias públicas, así como también influyeron injusticias sociales, como la discriminación por razas, sexos y edades.

El sistema respondió a algunos cambios, pero se mostró notablemente reacio a otros. Las prácticas gubernamentales de contratación, basadas desde 1883 en el principio de abrir el sistema a todos y luego seleccionar por medio de exámenes competitivos y neutrales, permaneció en vigor aun después de que había pruebas concretas de que eran discriminatorias y no embonaban en las realidades de la fuerza laboral contemporánea.[1] De manera similar, sigue en vigor un sistema de clasificación estandarizado pese a pruebas manifiestas de que no satisface las necesidades de las organizaciones en rápido cambio y de que, en realidad, contribuye a causar una grave falta de diversidad en los niveles intermedios y superiores de muchas organizaciones públicas.[2]

* Tomado de *The Foundaiion of Merit: Public Seroice in American Democracy*, de Patricia Wallace Ingraham, Baltimore, [ohns Hopkins University Press, 1995, cap. 7. Se reproduce con autorización.

1 Para un análisis de esta cuestión, véase National Commission on the Public Service, "Report of the Task Force on Recruitment and Retention".

2 Véase Margo Bailey, "The Reality of the Glass Ceiling for African-Americans in the Federal Civil Service", tesis doctoral, Maxwell School, Syracuse University, 1995.

Aunque las estructuras y los sistemas permanecieron estables, el terreno en que se asentaban se alteró durante los años ochenta. Se redefinió considerablemente la naturaleza del trabajo gubernamental por las prácticas de la privatización y la contratación de personal externo. Los empleados del gobierno expertos en programas y prestaciones de servicios gubernamentales fueron convertidos cada vez más en administradores de contratos. Al mismo tiempo, al reducirse los presupuestos y el personal permanente de las agencias, las misiones de las dependencias siguieron siendo las mismas o incluso se extendieron. Esto hizo que los servidores civiles no sólo fueran administradores de contratos, sino administradores de contratos en gran escala, conforme se contrataban más y más responsabilidades de su agencia.

Algunas organizaciones fueron orilladas a sus límites analíticos y políticos por tareas y desafíos sin precedente; por ejemplo, las agencias ambientales lucharon con modos de limpiar una contaminación severamente dañina, mientras que el Departamento de Energía de los Estados Unidos buscaba maneras de disponer de los desechos radiactivos de una manera que no fuese peligrosa durante cientos de años para generaciones de nuevos ciudadanos. La necesidad de que el gobierno fuera "astuto", según el término de Donald Kettl, se hizo inmediata y profunda.[3]

La naturaleza cambiante del trabajo gubernamental se acompañó en muchas organizaciones, tanto públicas como privadas, de una cambiante fuerza de trabajo. La demografía de esa fuerza de trabajo es importante. Hay más familias con dos carreras en la fuerza de trabajo que nunca antes en la historia. La población entre la cual se contrata a la fuerza de trabajo está modificándose; no se sabe bien hasta qué punto las capacidades de quienes forman esa fuerza de trabajo lograrán enfrentarse a nuevas exigencias. Además, una parte considerable de la población está envejeciendo. Muchos que ya forman parte de la fuerza laboral tendrán que enfrentarse a dobles responsabilidades personales: las familias en que hay dos carreras serán responsables de la atención diurna y de otros servicios a sus hijos, pero también se enfrentarán a la necesidad de cuidar a padres y parientes de edad avanzada. Los miembros de esta "generación sandwich" requerirán flexibilidad y apoyo para que sigan siendo trabajadores eficientes y productivos.

[3] Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1993, p. 17.

Todos estos acontecimientos han ocurrido en un medio de expectativas cambiantes para el gobierno y de difundida insatisfacción con su desempeño. La Revisión de Desempeño Nacional del vicepresidente Gore anunció que su intención era arreglar un gobierno que "no sólo está descompuesto; está quebrador'.' El informe reconoció, justamente, en su primera página, el problema subyacente: "La Revisión de Desempeño Nacional [...] también se ha propuesto acabar con el déficit de *confianza:* demostrar al pueblo estadunidense que los dólares de sus impuestos serán tratados con respeto al arduo trabajo con que los ganó".5

Ha sido considerable el efecto combinado de estas influencias sobre las organizaciones públicas y sobre los sistemas que mantienen su operación. Para entender mejor los desafíos al sistema de méritos y a los principios fundamentales en que se ha basado durante más de cien años, será útil examinar con cierto detalle cada una de las influencias.

LA NATURALEZA CAMBIANTE DEL TRABAJO GUBERNAMENTAL

El sistema de servicio civil fue creado para reclutar, contratar y recompensar a los empleados por trabajos que, suponíase, eran de rutina y reductibles a estandarización. Los primeros empleados entregaban el correo, construían caminos y efectuaban tareas administrativas y de oficina. Se consideraba que el sentido común y las capacidades básicas eran adecuadas para casi todos los empleos del servicio civil. Más adelante entró en el cuadro la educación en toda forma, así como la creciente profesionalización del servicio civil de carrera y las influencias concomitantes de normas y valores profesionales.s

Sin embargo, bastante pronto, empezaron a cambiar tanto la naturaleza corno la gama de la labor gubernamental. Desde 1935, la Comisión de Investigación del Personal de Servicio Civil observó que

4 National Performance Review, *Creating a Gotemmeni That Works Better and Costs ,Less,* Washington, U. S. Government Printing Office, 1993, p. 1.

5 *Ibid.,* p. i.

6 Véase el análisis de estos cambios e influencias cambiantes en Frederick Mosher, *Democracy and the Public Seroice,* Nueva York, Oxford University Press, cap. 2,1968.

> en los días de la frontera [...] el gobierno era claro y la sociedad sencilla. El fronterizo era un "mil usos", y un mil usos era perfectamente competente para cumplir con cualquiera de los deberes que le imponía el cargo público [00.] [Sin embargo] como resultado de los cambios habidos en la sociedad y en el gobierno fue necesario formular nuevos métodos de control de personal, basados en la nueva división del trabajo. El mil usos tuvo que dejar el lugar al experto. [7]

El cambio se reforzó con la llegada del *New Deal* y con las políticas y programas públicos que éste creó. Los programas de esa época añadieran complejidad a los servicios del gobierno; muchos exigían conocimientos de ingeniería y ciencia; los programas de bienestar público, de la conducta y la motivación humana; el crecimiento del gobierno exigió mayor conocimiento de las organizaciones y de la administración.

La necesidad de una fuerza laboral pública bien preparada creció exponencialmente en los años que siguieron a la segunda Guerra Mundial. Charles Levine y Rosslyn Kleeman observan que en los años de 1960 a 1980, "el número de ingenieros que había en la nómina civil federal aumentó más de 50%, hasta llegar a cerca de 100000. El número de especialistas en computadoras aumentó más de 600%, hasta llegar a cerca de 34 000".[8]

Al modificarse la naturaleza del trabajo gubernamental, también cambiaron las organizaciones del gobierno y la mezcla interna de empleados. Una vez más, Levine y Kleeman nos dan un buen sumario:

> La organización piramidal en gran escala, con ejecutivos en lo alto, supervisores en el medio y ejércitos de empleados en la base, está cediendo ante disposiciones más complicadas de autoridad y comunicación. Las organizaciones nuevas a menudo tienen forma de huevo porque emplean mayores números de profesionales de mediano nivel que de empleados [00.] [Esto] refleja, en parte, el aumento del número de empleados profesionales y técnicos, resultante de una tecnología en proceso de cambio, de modificaciones legisladas de programas (por ejemplo, la creación de nuevas agencias, como la Agencia de Protección Ambiental) y la necesidad de más administradores de mediano nivel para que coordinen los contratos con organizaciones ajenas al gobierno federal.[9]

7 Lucius Wilmerding, *Gooemment by Merit*, Nueva York, McGraw-Hill, 1935.

8 Patricia Ingraham y Donald Kettl, *Agenda for Excellence*, Chatham, N. J., Chatham House, 1992.

9 *Ibid.*, pp. 215-216.

Esto parece indicar dos corrientes significativas en la labor gubernamental. Primero, a las organizaciones y los empleados del gobierno se les pide cada vez más emprender tareas tecnológicas y científicas que exigen avanzados conocimientos y capacidad científica. Organizaciones y empleados deben tener la capacidad de aprender y de emplear en forma pronta y efectiva la nueva información. El modo reactivo tan frecuentemente asociado a los burócratas y a sus organizaciones no ayuda a satisfacer las nuevas demandas.'?

En segundo lugar, una cantidad creciente del trabajo del gobierno se efectúa por personal que no son empleados gubernamentales. Las consecuencias de esta corriente son numerosas; dos de las más importantes son que los empleados del gobierno son, cada vez más, administradores de contratos en lugar de prestadores de servicios directos, y que, hasta un grado considerable pero hasta hoy desconocido, ni la pericia crítica ni el conocimiento son generados ni retenidos dentro del gobierno.

CONTRATACIÓN EXTERNA Y ADMINISTRACIÓN DE CONTRATISTAS

La contratación externa -o, según la frase de Kettl, "el gobierno por interpósita persona"- tiene ya un largo historial en los Estados Unidos." Las oficinas oficiales de procuración siempre han adquirido una gran variedad de bienes y servicios. Durante muchos años el gobierno federal ha entregado dinero a los gobiernos estatales y locales para la prestación real de servicios. Muchos programas de concesiones durante los años sesenta debidos a la Guerra Contra la Pobreza y otros esfuerzos, dirigieron fondos a organizaciones no lucrativas para la prestación de servicios. El gasto federal en contratos de investigación y desarrollo aumentó, pasando de cerca de 100 millones anuales poco antes de la segunda Guerra Mundial hasta más de 10 000 millones durante los años sesenta. Antes de la guerra, las actividades de investigación y desarrollo que financiaba el gobierno federal generalmente se efectuaban en y por

10 Donald Kettl, "Managing on the Frontiers of Knowledge", *Neui Paradigms for Government,* Patricia Ingraham, Barbara Romzek *et al.* (comps.), San Francisco, Jossey-Bass, 1994.

11 Véase Donald F. Kettl, *Government by Proxy: (Mis)Managing Federal Programs,* Washington, D. C., Congressional Quarterly Press, 1988.

instituciones gubernamentales. Al llegar los años sesenta, 80% de las actividades corría a cargo de instituciones no gubernamentales.[12] Más recientemente, el llamado a privatizar muchos servicios gubernamentales o al menos a pasar su prestación de organizaciones gubernamentales al sector privado ha influido sobre la cantidad de contrataciones externas. H. Brinton Milward observa que la suma total de dólares gastados en la contratación de servicios casi se duplicó durante el periodo de 1980 a 1990, pasando de 47 600 millones en 1980 a 90600 millones diez años después. La mayor parte del aumento ocurrió antes de 1986, durante el primer periodo de Reagan.[13]

Los contratistas prestan mucho tipos de servicios al gobierno. En el Departamento de la Defensa, los contratistas construyeron los grandes sistemas de armamentos, dieron programas de preparación y de educación y diseñaron sistemas de cómputo además de encargarse de muchas otras tareas. En otras agencias, al reducirse el número total de empleados de tiempo completo, aumentó en importancia el papel de los contratistas. Milward cita a Kettl, hablando del caso de la Agencia de Protección Ambiental y de su programa de Superfondos, el cual se proponía limpiar los sitios más contaminados del país:

> Los contratistas investigaron las peticiones de la Ley de Libertad de Información que recibió la agencia. Redactaron memorandos a los más altos funcionarios de la EPA. Prepararon el testimonio del Congreso. Escribieron regulaciones y redactaron acuerdos internacionales en nombre de la EPA. Prepararon y escribieron declaraciones de trabajo para otros contratistas y luego evaluaron su desempeño. Hasta escribieron el Informe Anual del Programa Superfondo para el Congreso.[14]

La Agencia de Protección Ambiental no está sola al respecto. El Departamento de Energía tiene mucho más empleados externos contratados que de tiempo completo; la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio depende mucho de los contratistas para su investigación básica, así como para otras tareas que ocupan lugar central en el desempeño eficiente de la misión de la agencia. El Departamento de Energía necesita tanto de sus contratistas y cuenta con tantos de ellos

12 Kettl, *Sharing Pouier,* p. 9.

13 Patricia Ingraham, Barbara Rornzek *et ni.* (comps.), *Neui Pamdigms for Gol1emment,* San Francisco, [ossey-Bass, 1994.

14 *!bid.,* p. 6.

que hace "envoltorios" de contratos y luego contrata a otros contratistas para administrarlos. La Revisión de Desempeño Nacional y la Oficina del Contador General han criticado explícitamente al Departamento de Energía tanto por la calidad de sus contratos como por su capacidad para administrarlos.

Es difícil determinar el grado real de la práctica de la contratación externa y su impacto sobre la labor gubernamental. Los datos escasean mucho y a menudo ocultan la verdadera naturaleza del trabajo que se está efectuando bajo contrato. Sin embargo, las cifras brutas de dólares demuestran que muchas agencias están dependiendo cada vez más de contratos y contratistas, y hay claras implicaciones para los empleados del servicio civil responsables de administrar los contratos. Es obvio que se necesitan nuevas capacidades. Y las capacidades técnicas y profesionales que requiere, por ejemplo, un buen ingeniero, no necesariamente se transforman en un diseño o una administración eficaces de los contratos de ingeniería. En este sentido las actividades de contratación, clasificación y preparación del gobierno federal se han quedado muy atrás -o, lo que es peor, no coinciden en absoluto- con la realidad de lo que muchos empleados hacen cotidianamente. También hay problemas críticos de responsabilidad. Una vez más, Kettl resume sucintamente:

> El gobierno ha dependido de los contratistas no sólo para que le aporten bienes y servicios, sino también para que le digan lo que debe comprar, para evaluar lo que ha comprado y para administrar muchos de los pasos intermedios, incluso escribir testimonios para que funcionarios del gobierno los presenten al Congreso, explicando las transacciones. Si el gobierno no se pone listo al comprar, la responsabilidad crítica del desempeño del programa público pasa a los contratistas. Y el gobierno no puede ser soberano sino al comprar.[15]

Por último, hay importantes cuestiones relacionadas con las habilidades, conocimientos y pericia que los empleados y las organizaciones públicos *deben* conservar. ¿Pueden los administradores del gobierno ser competentes o el gobierno ser un hábil comprador, si los conocimientos y capacidades decisivas son fomentados fuera del gobierno pero no igualados por éste? Obviamente, el gobierno no puede ni debe hacerlo

[15] Kettl, *Sharing Power*, p. 204.

todo. Las cuestiones de lo que debe hacer y lo que debe saber, en cambio, ocupan un lugar central en el futuro de un servicio público eficiente y un buen sistema de méritos. Estas preguntas no se han planteado directamente ni se las ha respondido en la actual tendencia hacia cada vez más contratistas.

La contratación externa y otras reformas como la reinvención, la reingeniería y la administración de la calidad total han tenido otros efectos considerables sobre el trabajo y las organizaciones gubernamentales. Una de las más importantes es el papel modificado y grandemente disminuido que han creado a los niveles intermedios de la administración. Las organizaciones más planas y más flexibles consideradas y creadas por estas reformas no necesitan tantos administradores de nivel intermedio como las antiguas estructuras jerárquicas, ni tampoco emplearán del mismo modo a los que quedan. Aún no se sabe bien cómo funcionarán los administradores de mediano nivel en estas organizaciones nacientes; sin embargo, el sistema de vinculación que aportan seguirá ocupando lugar central.

Trabajar con contratistas y otras prácticas similares no son, entonces, panaceas para los problemas de gobierno. En realidad, esas actividades pueden crear problemas inesperados a las organizaciones públicas y a sus empleados. Han creado ya, dentro del gobierno, un clima que exige nuevas aptitudes y sensibilidades. Esta nueva visión de lo que el gobierno en realidad hace no se ha reflejado en los debates acerca del futuro del servicio público, ni las reformas anteriores se han enfrentado a esta cuestión. Por desgracia, la tendencia hacia: lo que Milward llama "gobierno hueco"[16] sólo es una de las varias que se deben considerar para enfrentar de lleno la complejidad del futuro servicio público. También las demografías y expectativas en el gobierno cambiantes forman parte del enigma.

TENDENCIAS y CAMBIOS DEMOGRÁFICOS

Conforme cambia la naturaleza de la labor gubernamental se modifica la fuerza de trabajo nacional y el conjunto de la población que la alimenta. Las mujeres han entrado en la fuerza de trabajo en números crecientes: entre 1975 y 1990, el número de mujeres en la fuerza laboral aumentó

[16] Véase MiIward, *op. cit.*

51%.[17] Se espera que aumente más aún en las dos próximas décadas, pero a un ritmo más lento. El ingreso y la participación en la fuerza laboral también han proyectado aumentos de los afroamericanos, asiáticos e hispanos, y este aumento será mayor que ningún otro entre los grupos hispánicos. Setenta y nueve por ciento de la fuerza laboral de 1990 consistía en blancos no hispanos. Para el año 2005, se espera que esa cifra se reduzca a cerca de 73 por ciento. En ese mismo periodo, la representación hispana aumentará de 8% a poco más de 11 por ciento.l"

Estos cambios quedarán representados en la fuerza laboral federal, tal vez desproporcionadamente. Como lo ha observado Levine, "Muchas mujeres, minorías y graduados universitarios de primera generación, han considerado el mundo empresarial corno un lugar ajeno, en tanto que el servicio civil, con su diversidad social y étnica, sus programas de acción afirmativa y sus sistemas de ingreso y aumento relacionados con el mérito se han considerado un lugar socialmente cómodo para hacer una carrera".[19] En realidad, datos de la Oficina de Administración de Personal indican que el empleo en todas las categorías de acción afirmativa, con excepción de los veteranos, ha aumentado desde 1988; números cada vez mayores de mujeres han pasado a ocupar puestos administrativos en los niveles superior e intermedio.s"

Administrar con eficacia esta nueva diversidad y aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece serán, sin duda, algo difícil para muchas organizaciones públicas. Pese a los muchos programas de educación y preparación administrativa tendientes a lograr una comunicación y participación mejor entre los miembros de una organización y a reconocer el valor que añadirá esa nueva diversidad, siguen presentándose tensiones importantes en algunas organizaciones. Enfrentarse a estas cuestiones de manera positiva será parte fundamental de la buena administración del futuro.

También han tenido importancia otras corrientes demográficas para

17 Howard N. Fullerton, "Labor Force Projections: The Baby Boom Moves on", *Monthly Labor Review,* noviembre de 1991, p.31.

18 *Ibid.,* pp. 40-41.

19 Charles Levine, "Federal Government in the Year 2000", mayo-junio de 1986, p.176.

20 Véase U. S. Office of Personnel Management, "Affirmative Employment Statistics", Washington, D. e, U. S. Office of Personnel Management, septiembre de 1990, pp. 4-7.

la fuerza de trabajo federal. Un ejemplo es el envejecimiento de la población y de la fuerza laboral. Tasas de fertilidad menores junto con mayores expectativas de vida y el avance en edad de la generación del *baby boom* están ejerciendo un efecto considerable sobre la composición en edad de la sociedad estadunidense. Hay más personas de edad avanzada en general y más en la categoría de los ancianos con "necesidades especiales": las personas de más de 80 años que necesitan especial cuidado a su salud. El aumento de estas poblaciones de ancianos es importante por diversas razones. Sin duda, se modificará la naturaleza de los servicios requeridos y también sufrirá cambios el papel del gobierno al aliviar estas necesidades. En una época en que más personas empiezan a cobrar cheques del Seguro Social, menos personas estarán aportando fondos. Algunos estudios indican que la proporción del apoyo se reducirá, pasando de 5:1 en 1985 a 2.5:1 en los próximos 30 años.[21]

Dejando aparte las implicaciones considerables de política y prestación de servicios, el envejecimiento de la población modifica enormemente la fuerza laboral.Io que se deberá en gran parte al aumento, entre la fuerza laboral, de familias en las que trabajen marido y mujer. En 1%0, sólo 31.6% de las esposas de maridos económicamente activos se empleaban fuera del hogar. En 1990, la cifra era de casi 70%.[22] Además, muchas de estas familias con dos carreras tienen hijos pequeños. Una vez más, el número ha aumentado espectacularmente: en 1960, sólo 18.6% de mujeres casadas con hijos de menos de 6 años se encontraban en la fuerza del trabajo civil. En 1990, casi 60% de esas mujeres se empleaban fuera del hogar. El porcentaje de mujeres con hijos en la siguiente categoría de edad -de seis a diecisiete años- casi se duplicó de 1960 a 1990.[23]

Lo que esto significará para los patrones es muy sencillo. Todos esos trabajadores no sólo serán responsables de atender a sus hijos pequeños sino que, en muchos casos, asumirán responsabilidad, asimismo, por sus padres y otros parientes ancianos. Harán esto mientras continúen

21 Véase Michael V. Reagen, "5hifting Demographic and Social Realities", en *Handbook of Public Administration*, James L. Perry (comp.), San Francisco, Jossey-Bass, 1989, p.n.

22 U.S. General Accounting Office, "The Changing Workforce: Demographic Issues Facing the Federal Government", Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1992, p. 25.

23 *Ibid.*, p. 24.

combinando las responsabilidades y las tensiones de empleos de tiempo completo. Una mejor atención diurna a los hijos, cuidado a los ancianos, tiempos acomodados y flexibilidad en el lugar de trabajo serán más importantes para reclutar y preparar a trabajadores calificados y productivos. Muchas dependencias que tradicionalmente habían dependido de una fuerza laboral móvil, o que han exigido movilidad como condición para los ascensos, se enfrentarán a una fuerza laboral que no podrá ni estará dispuesta a mudarse.

Otra parte considerable de la fuerza de trabajo laboral irá envejeciendo al madurar la generación de *baby boom*. Dado que la fuerza de trabajo federal es más vieja que la fuerza de trabajo nacional en general, esta corriente adquiere especial significación.e' También se deberán considerar las cuestiones de conservar y motivar a estos trabajadores mientras cambia la naturaleza del trabajo gubernamental y en muchos casos se vuelve más compleja y técnica. La nueva preparación, la educación continuada, las pensiones y otras reformas a las prestaciones de retiro, y las reformas a la clasificación que permitan dar un uso flexible a la fuerza laboral existente, serán partes cruciales de las estrategias de administración de los recursos humanos. El informe del *Civil Service 2000* observó que

> las dependencias federales pueden "comprar" o "crear" las capacidades que necesiten [...] pueden reclutar y contratar a trabajadores calificados de gran capacidad, en el mercado de trabajo nacional, o pueden invertir en sus actuales trabajadores y enseñarles lo que deben saber. Dado que muchos patrones federales seguirán enfrentándose a dificultades al competir por los trabajadores mejor calificados, las dependencias federales deberán invertir, sistemáticamente, en sus fuerzas laborales.P

Las cuestiones demográficas a las que se enfrentará el gobierno federal también tendrán que afrontarse por el sector privado y los gobiernos estatales y locales. Sin embargo, hasta hoy poco se ha hecho por enfrentarse a tales desafíos y por aprovechar las nuevas oportunidades. Por ejemplo, en lo tocante a la fuerza de trabajo que envejece, la Oficina del

24 *Ibid.*, p. 65. El número de empleados federales en el grupo de edad de 35 a 44 años creció con mayor rapidez en el periodo de 1976 a 1990 que ese mismo grupo de edad en la fuerza de trabajo en general, de 66% a poco más de 74 por ciento.

25 U. S. Office of Personnel Administration, *Civil Seroice 2000,* Washington, D. C., Government Printing Office, 1988, p. 32.

Contador General informó que"corno la mayor parte de las organizaciones del sector privado [...] el gobierno federal no tiene una estrategia general para enfrentarse a los problemas debidos al envejecimiento de la fuerza trabajo".[26] El informe de la GAO subrayó la necesidad de crear semejante estrategia: "Los primeros miembros de la generación del *baby boom* llegarán a los 55 años en el año 2001; los últimos de ellos llegarán a los 55 años en 2019. Dado que esta generación es enorme -76 millones- y la siguiente es considerablemente más pequeña, la proporción de la fuerza laboral que será elegible para retiro [...] entre 2001 y 2019 será mayor que en ningún otro momento de la historia de los Estados Unidos".[27]

En términos generales, la cambiante demografía del fondo de trabajo laboral y de la fuerza de trabajo federal señala claramente la necesidad de reconsiderar con todo cuidado los elementos fundamentales de los sistemas del servicio civil y las estrategias gubernamentales para la administración de los recursos humanos. La práctica establecida de seleccionar grandes númerosde solicitantes y de empleados potenciales ya se ha puesto en entredicho; muchas organizaciones con necesidades técnicas y educativas especializadas han creado estrategias de reclutamiento tendientes a atraer al gobierno al limitado número de trabajadores calificados. Lo mismo puede decirse de la busca de una mayor diversidad en las agencias federales. Las estrategias de reclutamiento especializadas, planeadas según las agencias y aun los programas, han remplazado los viejos procedimientos estandarizados y centralizados de reclutamiento y examen. Algunas dependencias, corno las del Departamento de la Defensa, argumentan que los sistemas no pueden responder a la cambiante demografía ni a las diferentes capacidades y necesidades de la fuerza de trabajo; estas dependencias ya han pedido al Congreso que considere los sistemas más apropiados para la administración y compensación de los recursos humanos por separado de los del sistema general. El grado en que el servicio civil federal puede modificarse para responder a esos nuevos desafíos determinará en alto grado hasta qué punto podrá cumplir con su función en el gobierno yen la autoridad. Además, la competencia y eficiencia neutrales basadas en la estandarización -tan elogiadas por los reformadores durante

26 U. S. General Accounting Office, "Employment Policy Challenges Created byan Aging Workforce", Washington, D. C, U. S. General Accounting Office, 1993, p. 8.

27 *Ibid.*, p. 3.

años- se han vuelto y seguirán siendo más difíciles de definir y más difíciles de reconocer en la práctica.

Sin embargo, las modificaciones del trabajo y la fuerza laboral cambiante no son las únicas cuestiones de cambio a las que se enfrentan los gobiernos y los sistemas del servicio civil. Han surgido nuevas exigencias de mayor productividad, mayor flexibilidad e innovación y una mayor sensibilidad respecto a los funcionarios elegidos y a los ciudadanos: los recién definidos "clientes" del servicio público. Durante los años noventa aumentaron de nuevo las expectativas de desempeño del gobierno, pero acompañadas por una exigente nueva agenda para el cambio.

LAS EXPECTATIVAS CAMBIANTES

La historia del sistema meritocrático federal se ha caracterizado por una serie de esfuerzos destinados a reformar sus operaciones, las cuales han reflejado la profunda ambivalencia que caracteriza las actitudes de los estadunidenses hacia la burocracia pública. Por una parte existe un deseo de que el servicio público sea más abierto, más flexible y mejor adaptado; por la otra, hay una desconfianza, profundamente arraigada, hacia el poder burocrático y un deseo de controlarlo. Durante los años setenta y los ochenta la balanza se inclinó claramente hacia un mayor control.

La elección de Clinton señaló un sentido renovado de que las organizaciones gubernamentales y sus empleados debieran saber resolver problemas y participar corno socios en los procesos importantes del gobierno. Sin embargo, existía una condición: había que reinventar al gobierno. Los desafíos planteados por las iniciativas de reinvención eran enormes, tanto para quienes diseñarían los cambios corno para quienes los aplicarán. La oportunidad de "salirse de sus casilleros" acaso no tuviera paralelo, pero también eran obvios los peligros de hacerlo. y lo más notable para los servidores civiles de carrera que ocuparían un lugar central en el éxito o el fracaso de la reinvención fue que los cambios propuestos se acompañarían de grandes riesgos y una considerable incertidumbre. Las tensiones inherentes a la oportunidad de un verdadero cambio, lo incierto del camino hacia él y los riesgos tanto personales como de las organizaciones que engendrarían ese cambio crearon otra dimensión compleja de las actividades propuestas.

Mientras se diseñaban estos cambios, dirigidos por la política." también había otras reformas dentro de las agencias federales que ejercían un efecto en los empleados y sus expectativas acerca de la naturaleza de su trabajo. Como en el caso de reformas administrativas anteriores, éstas se basaron en el sector privado. En la mayor parte de las agencias se instituyeron iniciativas y programas de administración de la calidad total que subrayaban la participación del empleado y la capacitación y satisfacción del cliente. Los equipos de empleados se convirtieron en unidades claves de resolución de problemas y en tomadores de decisiones.

Un número más limitado de organizaciones emprendió reformas más espectaculares que intentaban reconfigurar las estructuras de sus organizaciones para que reflejaran los procesos y sistemas clave en lugar de las funciones tradicionales. Esta reestructuración impuso cambios internos fundamentales en el liderazgo, la administración y la estructura. Aunque algunos de los primeros esfuerzos de modificación, como los del Servicio del Ingreso Interno y el Departamento de la Defensa, operaran dentro de los confines del sistema existente del servicio civil, los desafíos que plantean son los más radicales de su historia.i? En combinación con las iniciativas de reinvención, los cambios estructurales van a las bases mismas del sistema existente.

EL ROSTRO CAMBIANTE DE LA REFORMA

Durante casi cien años se han añadido reformas a la base que creó la Ley Pendleton de 1883. En muchos aspectos, la reforma "completa" de [immy Carter hizo lo mismo. Los procesos y actividades del servicio civil siguieron operando en los ámbitos de la prueba, la clasificación y la compensación estandarizadas. El carácter cambiante de la labor gu-

28 Deberá notarse que los equipos de reinvención estaban compuestos, en su mayoría, por servidores civiles de carrera, aun cuando la dirección y coordinación generales corrieran por cuenta del personal del vicepresidente Gore. Además, hubo equipos de reinvenci6n dentro de cada departamento federal y también éstos fueron, básicamente, obra de servidores de carrera.

29 Para un análisis de estas reformas de la readministración, véase James R. Thompson y Patricia W. Ingraham, "Organizational Redesign in the Public Sector: Theory and Reality", en The *State of Puotic Management,* Donald F. Kettl y H. Brinton Milward (comps.), Baltimore, [ohns Hopkins University Press, 1995.

bernamental, una insatisfacción intensificada con la capacidad del gobierno para cambiar y actuar con mayor flexibilidad, y particularmente el hincapié en la administración de la calidad total en el servicio al cliente y la satisfacción de quienes estaban fuera de la organización desafiaron las limitaciones de esas actividades.

La atractiva simplicidad de los principios de re inventar el gobierno también desafiaron la complejidad y lobreguez del sistema existente. La elección del presidente Clinton y su creación de la Revisión de Desempeño Nacional (RDN) bajo la dirección del vicepresidente Gore ofrecieron la oportunidad de que algunos de estos principios se convirtieran en parte de los esfuerzos de reforma del gobierno. Esos principios, como originalmente fueron planteados por David Osborne y Ted Gaebler y traducidos por medio de la RDN, incluyerr'? 1) reducir el papeleo; 2) poner al cliente en primer lugar; 3) dar facultades a los empleados para obtener resultados, y 4) reducir las cosas a lo más básico; producir mejor gobierno con menos dinero.

Algunos de estos principios u objetivos nos recuerdan reformas anteriores; la idea de reducir el papeleo ciertamente no es nueva, ni tampoco la de reducir el costo del gobierno. En cambio, dar mayores facultades a los empleados es algo que contradice los lemas fundamentales anteriores. Ciertamente entra en conflicto con la autoridad jerárquica y la estrategia administrativa de las organizaciones burocráticas tradicionales y del sistema del servicio civil. Sin embargo, la Revisión de Desempeño Nacional se ha comprometido con todos ellos: "embonan casi como las piezas de un rompecabezas: si falta una, las otras no sirven. Para crear organizaciones que den su valor a los contribuyentes estadunidenses, hemos de abrazar los cuatro".[31]

Otros elementos de la filosofía de la reinvención también atacan la ortodoxia existente. Osborne y Gaebler y la Revisión de Desempeño Nacional piden que los empleados del gobierno "capitaneen más y remen menos". Esto tiene buen sentido en materia de eficiencia y de eficacia; se enfrenta al tradicional acertijo del papel adecuado para los servi-

30 Para un análisis y una lista completa de los principios de Osborne y Gaebler sobre la reinvencíón, véase David Osborne y Ted Gaebler *Reinuenting Gooernment: HOIO the Entrepreneurial Spirit* Is *Transforming the Public Sector,* Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992. Para una respuesta a Osborne y Gaebler, véase [ohn J. Dilulio, [r., Gerald Garvey y Donald F. Kettl, *lmprotnng Govemment Performance: An Oumer's Manual,* Washington, D. C., Brookings Institution, 1993.

31 National Performance Review, *op. cit.,* p. 7.

dores civiles de carrera y también plantea cuestiones de responsabilidad. El remedio aportado por Woodrow Wilson y, de nuevo, por el primer director de la Oficina del Presupuesto en 1923 se encuentra firmemente integrado en el pensamiento administrativo estadunidense: "En la Oficina de Presupuesto no nos preocupan cuestiones de política [...] El presidente y el Congreso determinan el rumbo que ha de seguir la nave, pues esa es cuestión de política pero nosotros, en la cala de la nave, influimos en el punto hasta el que podrá navegar a la manera en que, en nuestro humilde lugar, aplicamos principios empresariales de sentido común".[32]

El grado en que ese "capitanear" es –o se le percibe– equiparado con la política práctica es importante para el resultado de la iniciativa de "reinventar el gobierno". Aunque es claro que los miembros del servicio civil sí participan, en realidad, en las decisiones políticas, y a menudo en forma importante, lo legítimo de esa actividad es uno de los puntos difíciles de la reforma.

Kettl se enfrenta a la cuestión de la responsabilidad relacionada con el debate entre "capitanear". Observa: "Si el gobierno va a capitanear, alguien tendrá que mantener el timón".[33] Está bien expresada la idea de que, al descartarse los controles centrales y jerárquicos, seguirá necesitándose cierta guía y supervisión. En reformas de todo el mundo, especialmente en Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido, se han manifestado mayor flexibilidad y discrecionalidad en una extensa descentralización, con poco o ningún "centro". La Revisión de Desempeño Nacional y la iniciativa de reinvención caben en la misma pauta: las actividades debían efectuarse principalmente en el interior de cada agencia, sin intervención ni supervisión centrales. Pero en un gobierno obsesionado por la responsabilidad, ¿dónde reside ésta?

EL PROCESO DE REINVENCIÓN

La Revisión de Desempeño Nacional, como la anterior Ley de Reforma del Servicio Civil, se basa notablemente en la experiencia de los servido-

32 El general Charles G. Dawes, en su primera alocución al Congreso, citado en Gawthrop, *Administrative Process and Democratic Theory*, pp. 93-95.

33 Donald F. Kettl, *Reinuenting Gouernment? Appraising the National Performance Review*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1994, p. 48.

res civiles de carrera para analizar los diversos modos en que el gobierno estaba "descompuesto". El análisis de los problemas y la preparación del informe tenían poco tiempo; el presidente Clinton anunció la formación de la RDN en marzo de 1993 y el informe se le presentó en septiembre del mismo año. Contenía 384 recomendaciones importantes; se enfrentaban a los problemas de 27 agencias pero también pedían cambios en grandes sistemas, como los de personal, administración de la información, procuración y presupuesteo.

El informe reconocía explícitamente que dependía de conceptos como administración de la calidad total y reingeniería de procesos empresariales, pero también observaba que

> estas disciplinas empresariales se desarrollaron para el sector privado, donde las condiciones son totalmente distintas [...] las doctrinas del sector privado tienden a pasar por alto algunos problemas centrales del gobierno: sus monopolios, su falta de una línea decisiva, su obsesión por el proceso en lugar de los resultados [...] En una gran empresa, la transformación requiere de seis a ocho años/ en el mejor de los casos. En el gobierno federal, que tiene siete veces más empleados que la más grande empresa estadunidense, indudablemente se necesitará más tiempo para lograr los cambios históricos que proponemos.[34]

Las recomendaciones aclaraban el alcance considerable de los cambios que proponía la RDN. Por ejemplo, un conjunto de ellas pedía la completa abolición del Manual Federal de Personal, así como grandes reducciones del número total de empleados de "supervisión": los que hubiera en personal, administración financiera y presupuesto. Otro conjunto recomendaba que el Departamento de Agricultura clausurara o consolidara 1 200 oficinas de campo y que el Departamento de Alojamiento y Desarrollo Urbano, Educación, Energía y Comercio, entre otros, redujera considerablemente sus oficinas y operaciones. Se propuso una redefinición completa de la relación entre trabajadores yadministradores -que pasaría de combativa a colaborativa- y se creó el Consejo de Asociación Nacional. El informe incluso se permitió una docena de recomendaciones tendientes a mejorar la operación y la eficiencia de la oficina ejecutiva del presidente.

Como ya se observó, el proceso de la Revisión de Desempeño Nacional subrayaba las actividades dentro de cada agencia. Se crearon equi-

[34] National Performace Review, *op. cit.*, pp. 8-9.

pos de reinvención y "laboratorios de reinvención" para enfocar reformas específicas de cada agencia. Las más de las veces, dirigían estas actividades miembros de alto nivel de la Oficina del Secretario con la intención de demostrar el compromiso de los más altos jefes departamentales con la reinvención. Dado que estas actividades se efectuarían en cada departamento y agencia y a la vista de muchos empleados, se esperaba fortalecer con ello el compromiso de los empleados con los cambios generales.

En las recomendaciones es inherente la expectativa de que los empleados federales y los sistemas que los mantienen –o que los limitan– se modificarían en la forma planteada por la RDN. También está presente la expectativa de que los empleados, libres ya de ciertos "grilletes", se convertirían en resolvedores de problemas flexibles e imaginativos. La Oficina del Contador General señaló la dificultad al pasar de la expectativa a la realidad en una evaluación temprana de la RDN y sus recomendaciones:

> Subyacente en muchas recomendaciones de la RDN se encuentra la suposición de que las agencias tienen los procesos, los sistemas y el personal calificado necesarios para aceptar las mayores autoridad y responsabilidad que vienen con la desregulación y descentralización que contempla. Sin embargo, las revisiones administrativas de 23 grandes agencias y departamentos federales que efectuamos durante la última década han mostrado constantemente que muchas agencias carecen de las bases fundamentales que se necesitarán.[35]

La Oficina del Contador General también notó la necesidad de una asociación entre el Congreso y la presidencia para que se aplicaran muchas recomendaciones. Algunos esfuerzos del Congreso, como la aprobación de la Ley de Desempeños y Resultados del Gobierno, de 1993, demostraron la coincidencia de los intereses del presidente con los del Congreso al respecto. Por otra parte, algunas acciones del Congreso sobre iniciativas de reinvención, corno reducir las dimensiones de las agencias federales, modernizar la prestación de servicios y simplificar los controles generales, revelan un continuo interés egoísta del Congreso.

[35] U. S. General Accounting Office, "Comments on NTR's Recommendations", Washington, D. C., U.S. General Accounting Office, 1993, p. 3.

El éxito del esfuerzo de reinvención de Clinton y Gore también se relaciona con el liderazgo de largo plazo necesario para lograr un cambio efectivo. El informe de la RDN no tocó la cuestión de los políticos y ejecutivos nombrados, pero pronto se manifestó durante el periodo de Clinton que continuaría el énfasis en los grandes números de nombramientos políticos. El grado en que este personal nombrado rompió con las pautas de administraciones anteriores y formaba asociaciones laborales eficaces con los ejecutivos de carrera que en realidad administrarán el cambio será otro factor importante en el triunfo o fracaso de la reinvención.

Lo que todo esto sugiere es que las oportunidades que presentan las propuestas de reforma más recientes se confunden con muchas de las mismas cuestiones que frustraron esfuerzos anteriores. La Revisión de Desempeño Nacional y sus propuestas identificaron, acertadamente, muchos problemas del servicio civil contemporáneo. El apoyo del presidente y el liderazgo activo del vicepresidente dieron a la iniciativa de reinvención un nivel de notoriedad y de credibilidad que no se encuentran a menudo en los esfuerzos de reforma. La convicción de muchos ejecutivos y administradores de carrera, de que el cambio era necesario y posible, constituyó un campo fértil para reformas en muchas agencias y departamentos; la existencia de estructuras más abiertas y procesos de toma de decisiones creados por los esfuerzos de calidad total reforzaron este potencial. ¿Por qué tendría que haber dificultades?

Habría problemas porque los cambios requerían la plena participación de asociaciones que a lo largo de la historia han sido difíciles de crear y mantener: congresional/presidencial, político/administrador de carrera y fuerza de trabajo/administración. La insistencia en el servicio y la satisfacción al cliente implicó, asimismo con toda claridad, una asociación nueva y más igualitaria entre el servidor civil y el ciudadano común. La naturaleza esencialmente política de estas asociaciones fue una variable importante en la ecuación reformista.

Además, los objetivos de la reinvención redefinieron esencialmente el carácter del servicio público y el papel del servidor civil de carrera. La eliminación de reglas, disposiciones y otras limitaciones y controles procesales crea un sistema en que se alaba y recompensa la discrecionalidad individual, y en que la responsabilidad es profundamente distinta. Los límites legítimos de la discrecionalidad y la flexibilidad se convirtieron en una cuestión digna de estudio; también deberá reconside-

rarse la libertad de fracasar tanto como de triunfar en el ejercicio de esa discrecionalidad.

Por último, el esfuerzo por reinventar, en lugar de simplemente manipular los límites de los sistemas existentes planteó un nuevo tipo de pregunta: ¿Qué era importante conservar? ¿Había algo en el sistema meritocrático y en los principios y procedimientos que éste engendraba que siguiera siendo fundamental para el buen gobierno y la autoridad? ¿Qué era? ¿Cómo embonaba en los objetivos de las nuevas reformas? Por ejemplo, en la busca de flexibilidad y de descentralización, ¿subsistían algunos objetivos y normas de todo el gobierno? ¿Cuáles eran? Y, de haberlos, ¿cuál era el papel de una agencia central para la administración de los recursos humanos, como la Oficina de Administración de Personal?

Esa organización nunca ha cumplido con su potencial; después de un principio inicialmente prometedor, pronto fue un miembro político de la Casa Blanca durante la presidencia de Reagan. Los esfuerzos por modificarla durante el gobierno de Bush fueron notables, pero su decadencia durante la presidencia de Clinton fue inmediata. La OMP habría debido ocupar papel de líder en los esfuerzos y actividades tendientes a la reforma. En cambio, fue casi invisible.

Nunca ha sido mayor la necesidad de una agencia central que exprese y aclare los objetivos y normas de todo el gobierno, que ofrezca consejo estratégico de largo plazo acerca de los cambios y las cuestiones pertinentes a la administración de los recursos humanos, que supervise las estrategias de administración y cambio en las organizaciones federal, y que dé consejo y apoyo a las agencias que no cuenten con capacidades empresariales bien desarrolladas. Las reformas del gobierno de Clinton en la Oficina de Administración y Presupuesto, tradicional "retador" a este respecto, subrayan esta necesidad. Tal como quedó esbozado en "OMB 2000", Lean Panetta, director de la agencia, la reorganizó para integrar más eficientemente sus diversas funciones, incluyendo la revisión de la administración del análisis presupuestario y el desarrollo político. En el proceso se eliminó el lado administrativo de la *DMB.* Se integraron algunas actividades administrativas a revisiones del presupuesto en oficinas recién creadas de administración de recursos. Muchos han sostenido que la administración nunca había tenido prioridad en la *DMB;* por ejemplo, en la época en que se aprobó la Ley de Reforma del Servicio Civil de Jimmy Carter, Scotty Campbell anunció, que su

intención era "quitar la 'M' de OMB", pues, según dijo, nunca se la había utilizado."

A pesar de todo, la significativa reducción tanto de notoriedad corno de responsabilidad para las actividades administrativas de la OMB, en combinación con la ineficiencia general de la Oficina de Administración de Personal, creó un vacío en el gobierno federal precisamente cuando más se necesita administración. Y ese "capitanear", que Kettl y otros consideran componente necesario de una eficiente reinvención, es algo que será aún más elusivo en este medio.

36 Patricia Ingraham y David Rosenbloom, *Promise and Paradox*, Píttsburgh, PA, Uníversity of Píttsburgh Press, 1992.

LIV. COMPRENSIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES*

DEIL S. WRIGHT

LOS ORÍGENES DE RIG

Como término, *relaciones intergubernamentales* (RIG) se originó durante el decenio de 1930, con la llegada del *New Deal* y del esfuerzo general del gobierno nacional por combatir el caos económico y social de la Gran Depresión. Por entonces, las RIG se preocupaban por la formulación de políticas, es decir, por elegir cursos de acción y evaluar sus efectos prácticos. Las escaramuzas de Franklin D. Roosevelt con el Tribunal Supremo de los Estados Unidos por varios de sus programas de asistencia social, y su técnica pragmática para evadir la resistencia legalista del tribunal ejemplifican la esencia de las RIG. Es decir, los orígenes del término estuvieron vinculados con ideas y tendencias liberales, progresistas y de un gobierno activo.

Desde esa época hasta la actualidad, la investigación y práctica de las RIG han sido motivadas por una gran preocupación por prestar eficientes servicios públicos a los clientes, ya sean grupos particulares de la sociedad o toda la ciudadanía. Como resultado, las actividades distributivas y redistributivas del "servicio" o del Estado benefactor superaron las funciones reguladoras o controladoras del gobierno nacional. Desde la legislación de beneficencia social del *New Deal*, las RIG progresaron, pasando a cuestiones como la ayuda federal a la educación, el desarrollo urbano y los derechos civiles. Cuestiones aún más recientes de interés han sido la participación de los ciudadanos en las instituciones sociales que los afectan y la formulación de sistemas eficientes de prestación de

* Fragmentos de *Understanding Intergotemmental Relations,* 3a. ed., de Dei! S. Wright. © 1988, Harcourt Brace y Co. Se reproduce con autorización de la editorial. Puesto al día por el autor en 1995. [Hay edición en español del Fondo de Cultura Económica.]

servicios. Entre las cuestiones más actuales de RIG, se encuentran las que incluyen limitaciones financieras y restricciones reguladoras.

El empleo del término relaciones intergubernamentales ya es muy antiguo entre funcionarios públicos y académicos. Sin embargo, sus orígenes desafían toda investigación, y el término carece aún de una definición adecuada. Una de las primeras apariciones del término en letras impresas fue en un artículo de 1937 de Clyde F. Snider, sobre los gobiernos de condados y ayuntamientos.' Otro académico que se valió de él durante la década de 1930 fue William Anderson, a quien se le reconocen contribuciones inmensas al desarrollo del concepto. Pero ni Snyder ni Anderson reclaman el mérito de haber creado el término y en realidad, ni siquiera pueden decir de dónde vino.?

Uno de los principales contemporáneos de Anderson que estudiaron las RIG fue W. Brooke Graves, director en 1940 de un número especial de los *Annals,* titulado "Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos"," Veinticinco artículos trataban de las relaciones nacional-estatales, nacional-locales, interestatales, regionales e interlocales. Sin embargo, es extraño que ni el director ni ninguno de los autores haya sentido la necesidad de definir las RIG o de distinguirlas de *federalismo, nuevo federalismo, federalismo cooperativo* y términos similares que aparecían en los artículos. Un cuarto de siglo después, Graves presentó la obra magna en este ámbito: *American Intergovernmental Relaiionsé*

1 Clyde F. Snider, "County and Township Government in 1935-1936", *American Political Science Review* 31, octubre de 1937, p. 909.

2 Cartas al autor, de Clyde F. Snider, 5 de agosto de 1969, y de William Anderson, 20 de mayo de 1970.

3 The *Annals* 207, enero de 1940, pp. 1-218. El subtítulo del número fue" A Broad Survey of Recent Developments in the Fields of American Government at All Levels".

El nexo íntimo entre RIC y la administración pública se puso de manifiesto en el primer ensayo de este número especial de The *Annats,* de G. Homer Durham, "Politics and Administration in Intergovernmental Relations", vol. 207, pp. 1-6. En su ensayo, Durham examinó las RIG desde el punto de vista del debate clásico por la relación entre políticas, política y administración. Descubrió que los cambios en las RIG contribuían de manera significativa a una revisión de la dicotomía entre política y administración, y que estos cambios" alteraron radicalmente cualesquiera antiguas bases reales de dichas ideas y la separación de la política y la administración" (p. 1). Véase también Dei! S. Wright, "Federalism, Intergovermental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons", *Pub. Adm. Rev.,* 50, marzo-abril de 1990, pp. 168-178.

4 **W.** Brooke Graves, *American Intergovernmental Relations: Their Origine, Histórical Development, and Current Status,* Nueva York, Scribner's, 1964.

El camino a un uso más difundido quedó allanado durante el decenio de 1950, cuando el Congreso empleó dos veces el término en el lenguaje oficial. El Congreso creó en 1953 la temporal (1953-1955) Comisión de Relaciones Intergubernamentales estableciendo una dependencia ejecutiva o un funcionario que tratara específicamente con las RIG. Casi todos tendieron a subrayar las relaciones estatal-nacionales, pero varios estados crearon departamentos separados de asuntos comunitarios para que se encargaran de las relaciones local-estatales. Una revisión efectuada en 1%9 mostró que 16% de las ciudades con poblaciones de más de 10 000 habitantes poseían coordinadores de tiempo completo de relaciones intergubernamentales; 52% de las ciudades de más de 100000 habitantes tenían esos coordinadores.P Hacia 1975, las proporciones habían aumentado a 39 y 76%, respectivamente. Además, 69% de los condados con poblaciones de más de 50 000 habitantes tenían coordinadores de RIG en 1975.[6] En 1980, cada estado contaba con una dependencia o personas dedicadas exclusivamente a RIG.

Durante la década de 1980, las RIG se han convertido en un término frecuentemente utilizado y reconocido. Sin embargo, siguen representando un área un tanto especializada, hasta misteriosa y algunas veces desconcertante para muchos funcionarios públicos y ciudadanos por igual. Éste parece ser un ámbito en que los funcionarios públicos realizan actividades semisecretas pero legítimas, y sobre el cual pocos analistas académicos han escrito.

Una definición concisa de relaciones intergubernamentales (RIG) es: las diversas combinaciones de conexiones, interacciones, interdependencias e influencia existentes entre funcionarios públicos, tanto elegidos como nombrados, que ocupan puestos de todos tipos y en todos los niveles de gobierno, y en que los más destacados puntos de la agenda pública son cuestiones financieras, de políticas y de política. Las RIG representan una manera relativamente nueva, distinta y significativa de evaluar el carácter, el contenido y los cambios de la manera en que hemos gobernado en el siglo XX. Para comprender mejor los procesos de autoridad estadunidenses necesitamos utilizar el concepto de RIG.

5 "Local Intergovernmental Coordinators", Urban Data Service, Washington, D. C, International City Management Association, 2 de agosto de 1970, p. 3.

6 Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *The Intergovemmental Grant System as Seen by Local, State, and Federal Offidals*, A-54, Washington, D. C, marzo de 1977, p. 45.

CUADRO 1. *Fases de relaciones intergubernamentales (RIG)*

Descriptor de fase	*Problemas principales*	*Percepciones de los participantes*	*Mecanismos de* RIG	*Metáfora de federalismo*	*Periodo aproximado de clímax*	*Programas de ayuda*
Conflictiva	Definir límites Esferas apropiadas	Antagónicas Adversarias Exclusividad	Estatutos Tribunales Regulaciones	Federalismo de "pastel de capas"	Siglo XIX década de 1930	15 (est.) (1930)
Cooperativa	Problemas económicos Amenaza internacional	Colaboración Complementariedad Mutualidad Apoyo	Planeación nacional Subsidios de fórmula Créditos fiscales	Federalismo de pastel de mosaico	Década de 1930-*id.* 1950	50 (est.) (1940)
Concentrada	Necesidades de servicio Desarrollo físico	Profesionalismo Objetividad Neutralidad Funcionalismo	Subsidios por categorías Normas de servicio	Llave del agua (enfocada o canalizada)	Década de 1940-*id.* 1960	132 (1960)
Creativa	Urbano-metropolitano Clientes en desventaja	Objetivos nacionales Gran Sociedad Obtención de subsidios	Planeación de programa Subsidios por proyecto Participación	Florecimiento (proliferó y se fusionó)	Década de 1950-*id.* 1960	379 (1967)
Competitiva	Coordinación Efectividad del programa Sistemas de distribución Acceso de los ciudadanos	Desacuerdo Tensión Rivalidad	Consolidación de subsidios Participación de ingresos Reorganización	Federalismo de cercado (fragmentado)	Década de 1960-*id.* 1970	442 (1975)

Calculadora	Contabilidad Bancarrota Limitaciones Dependencia Función federal Confianza pública	Triunfo a toda costa Fungibilidad Sobrecarga	Ayuda general-derechos Pasar por alto Préstamos Regulaciones transversales	Federalismo de fachada (de confrontación)	Década de 1970-*id.* 1980	539 (1980)
Contractiva	Equilibrio de préstamos y presupuesto Recortes y cambios de la ayuda federal Toma de decisiones jurídicas Mandatos administrativos	Agresividad Pugnacidad Defensividad Litigosidad	Estatutos congresionales Sentencias de los tribunales Fuentes informativas Resolución negociada de disputas	Federalismo *defacto* Federalismo contraído Federalismo de reacción	Década de 1980-*id.* 1990	405 (1984)
Collage coercitiva	Déficit de interés deladeuda Globalización Mandatomanía Malestar de la clase media Cambio de política	Nacional: Autoafirmación Retiro Local-estatal Adaptativa Solitaria Aprensiva Empresarial	Mandatos infundados Concesiones minimas Prevenciones Empresas público-privadas Redes nuevas	Federalismo abrumador Federalismo caleidoscópico	Década de 1990-?	606 (1991)

Es un hecho aceptado que durante el siglo xx el sistema político de los Estados Unidos ha sufrido grandes cambios que representan trastornos drásticos, si bien evolutivos. ¿Qué fuerzas subyacentes han precipitado estos cambios? ¿Cuáles fueron las direcciones y las formas sutiles de dichos giros? ¿En torno a qué cuestiones políticas giraron los cambios, y cuáles fueron los mecanismos por los que se aplicaron? ¿Qué efectos a corto y a largo plazo tuvieron dichos cambios? Para responder a estas preguntas y comprender mejor la evolución y el carácter contemporáneo de nuestro sistema político, identificaremos, elaboraremos y analizaremos siete fases de las RIG.

Las siete fases y sus periodos aproximados de prominencia son los siguientes.

Conflictiva	Década de 1930 Yantes
Cooperativa	Década de 1930 - *id. 1950*
Concentrada	Década de 1940 - *id. 1960*
Creativa	Década de 1950 - *id. 1960*
Competitiva	Década de 1960- *id.* 1970
Calculadora	Década de 1970 - *id. 1980*
Contractiva	Década de 1980 - *id. 1990*
Collage coercitiva	Década de 1990 - ?

Una síntesis de los rasgos característicos de cada fase se presenta en el cuadro 1.

Para cada una de las siete fases, hemos considerado tres componentes principales (véanse las columnas segunda, tercera y cuarta del cuadro 1). Primero, ¿qué cuestiones políticas dominaron la agenda pública? Segundo, ¿qué percepciones dominantes parecieron tener los principales participantes? ¿Qué orientaciones o mentalidades guiaron su conducta? Tercero, ¿qué mecanismos y técnicas se utilizaron para aplicar las acciones y sus objetivos intergubernamentales? La quinta columna del cuadro enumera una caracterización metafórica de cada fase, comúnmente una forma de federalismo, mientras que la última columna contiene una cifra que revela el número real o estimado de programas federales de concesiones y ayuda, autorizados en la fecha mencionada.

Para comprender la exposición e interpretación de estas fases y su

descripción en una sola palabra, es importante hacer dos aclaraciones. Primero, las descripciones no abarcan *todos* los aspectos de la interacción intergubernamental durante el periodo indicado en cada fase. Por ejemplo, el *conflicto,* aplicado al periodo anterior a 1930, no excluye la posibilidad ni la probabilidad de dignos esfuerzos de cooperación en las RIG. El estudio del siglo XIX hecho por Elazar documentó muchos esfuerzos de "asociación", pero el carácter predominante de las RIG en algunas de las funciones de mayor importancia fue conflictivo?

En segundo lugar, se debe subrayar que las fechas de cada periodo son aproximadas, de modo que las fases en realidad se superponen. De ahí la importancia de la idea de un *periodo climático,* no sólo porque expresa una época de máxima prominencia, sino también porque no excluye la continuación de una fase más allá de las fechas dadas. Por ejemplo, aunque la fase de conflicto llegó a su clímax antes y durante el decenio de 1930, las pautas conflictivas no terminaron entonces, sino que se repiten hoy regularmente, como tema secundario de la actual fase dominante.

ASÍ, como estratos sucesivos y un tanto porosos que se han superpuesto (por las interacciones y perspectivas de los funcionarios públicos), ninguna fase termina en un punto exacto, ni desaparece en realidad. Cada una está presente de continuo, en mayor o menor medida, llevando el peso, por decirlo así, de los estratos superiores (las fases subsiguientes); cada una deja residuos, mucho mayores de lo indicado por los periodos climáticos en el cuadro 1. En realidad, el estado actual de las RIG es resultado de múltiples superposiciones de cada una de las siete fases. La tarea del analista de las RIG es como la del geólogo: perforar o hacer incisiones en los diversos estratos, y a partir de las muestras tomadas hacer inferencias sobre la superficie así como de la subestructura del terreno.

[7] Daniel S. Elazar, *TheAmericanPartnership: IntergovemmentalCooperation in theNineteenth Century United States,* Chicago, University of Chicago Press, 1962. Desde luego, en algunas áreas de la política el predominio del interés nacional (o" propiedad") de una actividad condujo a una preminencia nacional tal que la participación de RIG por gobiernos estatales y locales ocurrió en gran parte en las condiciones especificadas por la legislación nacional. La propiedad nacional (y disposición) de tierras públicas en el Oeste fue un ejemplo sobresaliente, que produjo un conjunto único y duradero de condiciones especiales de RIG, en.polítícas de recursos naturales, por ejemplo, bosques, tierras de pastoreo, parques yagua.

Estas ocho fases son, cada una, corno un estrato político depositado en el periodo respectivo. Cada una tiene huellas de política (sedimentos geológicos y fósiles) resultantes de la dinámica político-administrativa de su época. La exposición de estas fases nos permite comprender, desde el punto de vista de RIG, dónde hemos estado, dónde estarnos ahora y hacia dónde tendernos a ir.

Lafase conflictiva: Decenio de 1930 y *antes*

Fase del conflicto de las RIG centrada en identificar las debidas esferas de poderes y jurisdicción gubernamentales, y en definir los límites de acción de los funcionarios. Este énfasis actuó en los niveles estatal y local, así corno entre los gobiernos nacional y estatales. La Regla de Dillon, afirmación de la supremacía del Estado, también fue un ejemplo de la búsqueda de límites exactos de los poderes de los gobiernos locales. Los funcionarios nacionales, estatales y locales que buscaban una especificación precisa de sus respectivas facultades supusieron que sus poderes serían mutuamente excluyentes. Además, los funcionarios parecen haber esperado encontrar oposición y antagonismo corno parte del proceso normal de aprender quién estaba facultado para hacer qué.

Precisar las funciones y especificar claramente los límites son señales de la fase conflictiva.

El brote continuo de esta fase se manifiesta cuando el Tribunal Supremo emite fallos sobre los conflictos entre los poderes nacional y estatales. Entre los más recientes se encontró la decisión del Tribunal de 1995 que declaró anticonstitucional una cláusula de la Ley de Zonas Escolares Libres de Armas, de 1990.[8]

Lafase cooperativa: 1930-1950

Muchos autores han presentado sólidos argumentos y demostrado de sobra que la colaboración intergubernamental existió en los siglos XIX

[8] *United States* vs. *López* (No. 95-1260). Véase también *United States Lau: Week,* 25 de abril de 1995, pp. 4343-4367, YLinda Greenhouse, "The Court Kills Law Banning Guns in a School Zone", The *Neto York Times,* 27 de abril de 1995.

y xx. Sin embargo, no es tan claro que esa colaboración fuese de gran importancia o factor predominante de nuestra historia política. No obstante, sí hay un periodo en que las relaciones complementarias y de apoyo mutuo, sobresalieron y tuvieron un gran significado político. Este periodo es la fase cooperativa más notable durante casi dos décadas: de 1930 a 1950.

Las cuestiones básicas que preocuparon a la nación durante este periodo fueron aliviar la extendida miseria económica y responder a las amenazas internacionales. Parece lógico y natural que las amenazas internas y externas a la supervivencia nacional pusieran en mayor contacto y cooperación a los funcionarios públicos. Los medios de esa creciente cooperación fueron diversos y variados. Aquí nos interesan innovaciones políticas como la planificación nacional, los créditos fiscales y los subsidios basados en fórmulas.

Lajaseconcentrada:1940-1960

Durante los periodos de Truman, Eisenhower y Kennedy, las RIG se volvieron cada vez más específicas, funcionales y altamente dirigidas a fines, en suma, concentradas. De 1946 a 1961 se establecieron veintiún importantes programas de subsidios, que casi duplicaron el total que se había otorgado durante la Gran Depresión. Con este amplio uso de programas de subsidios por categorías, se prestó mayor atención a las normas de servicio. Reglas administrativas y regulaciones, en lugar de estatutos, empezaron a regir las normas, la información, los requisitos de desempeño, etcétera.

Este creciente hincapié programático y funcional fue guiado por cuerpos enteros de profesionales en cada uno de los campos de subsidios especializados; por ejemplo, la construcción de aeropuertos, hospitales y carreteras; la limpieza de barrios bajos y la renovación urbana; la planificación urbana, el tratamiento de desechos; la construcción de bibliotecas. A finales de la década de 1950, se añadió la educación como algo importante para la defensa, en respuesta a los grandes avances soviéticos en los campos científico, técnico y aeroespacial (Sputnik). La difusión del profesionalismo aumentó el énfasis en las normas de servicio, que cubrían todo con un manto de objetividad y neutralidad. Como

ha dicho Herbert Kaufman, el surgimiento de la objetividad y neutralidad o de una "competencia neutral" en la administración pública va contra el continuo control de la política por un poderoso dirigente ejecutívo.? Además, Frederick Mosher coloca el triunfo del "Estado profesional" en los servicios públicos en el decenio de 1950.[10]

¿Hacia cuáles problemas y necesidades se dirigieron estos más amplios programas de RIG, con su creciente participación profesional? Dos blancos generales parecen los más sobresalientes. Uno fue el de las obras de infraestructura, la construcción pública, yel impulso al desarrollo físico. Entre 1946 y 1%0, se multiplicaron por doce la inversión de capital estatales y locales, y los gastos de operación se cuadruplicaron. Los subsidios federales para carreteras, hospitales, plantas de tratamiento de desagüe y aeropuertos fueron base de gran parte del esfuerzo estatal y local por satisfacer ya necesidades diferidas de los tiempos de guerra, y también respondieron a los cambios de tecnología ya la configuración demográfica, especialmente la suburbanización. Para 1960, más de 100 programas de ayuda por categorías canalizaron fondos federales, con varios propósitos específicos.

Una segunda fuerza motriz fue el hecho de que la política se diera cuenta de que el gobierno era capaz de responder a necesidades de servicio particulares, de clase media. El efecto más notable del *New Deal* parece haber consistido en lograr que la clase media cobrara más clara conciencia de las características positivas, específicas de programas, de la acción gubernamental. Una eficaz acción política generada por esta conciencia surgió después de la segunda Guerra Mundial y fue reforzada por varias condiciones. Una vez más, una de ellas fue la suburbanización. Los suburbios, la frontera urbana, parecieron mantener, si no reforzar, el mito jeffersoniano de "repúblicas de barrios" que se gobernaran por sí solas -el ideal de que cada lugar pequeño fuese gobernado de manera exclusiva por sus moradores-s-."! Los suburbios necesitaban urgentemente servicios públicos: escuelas, drenaje, caminos. Y, ¿qué

9 Herbert Kaufman, "Emerging Conflícts in the Doctrine of Public Adrninístratíon", *Am. Poi. Sci. Rev.* 50, diciembre de 1956, pp. 1057-1073.

10 Frederick Mosher, *Democracy and the Public Seroice,* Nueva York, Oxford Uníversíty Press, 1968, especialmente el cap. 4, "The Professional State".

11 Robert Wood, *Surburbia: lts People and Their Politics,* Boston, Houghton Mifflin, 1958, 243 pp.

mejor manera de hacerlo que obtener ayuda exterior mientras se mantenía una autoridad que tomara las decisiones locales?

Condición favorable, relacionada con las anteriores, fue que los mecanismos de las RIG parecieran mantener gran control político local. A este respecto, las técnicas de subsidios, normas de servicio, proyectos de construcción, etc., coincidieron con las tradiciones locales de iniciativas y participación voluntaria. Además, las técnicas de las RIG coincidieron con los valores, típicos de clase media, de profesionalismo, objetividad y neutralidad. Parecía que se prestaba atención a programas objetivos y no a la política. Como las reformas gubernamentales de principios de siglo (por ejemplo, el plan del administrador urbano, las elecciones generales), las RIG al parecer quitaron ciertos programas del lado turbio de la política populachera.

Estos importantes valores políticos coincidieron con un notable cambio estructural de nivel nacional: la reorganización legislativa del Congreso en 1946. Para las RIG, el resultado más importante de este hecho fue la creación de comités permanentes, con especial atención en programas explícitos. Esta pauta de comités congresionales pronto se convirtió en canales de acceso y puntos de apoyo para influir sobre subsidios específicos de ciertos programas.

Como la corriente de influencia se combinó con la corriente concentrada de fondos en el periodo 1946-1961, el gobierno nacional se había convertido en reserva establecida de recursos fiscales a la cual se estaba conectando un número cada vez mayor de "llaves de agua". Quienes mejor podían hacer correr los fondos eran los más enterados (los profesionales de los programas), expertos en abrir muchos de estos grifos. Y aunque la cooperación sobresalió, ocurrió en forma concentrada y selectivamente canalizada.

La fase creativa: 1950-1960

Los pilares, si no todo el fundamento, de la fase creativa de RIG se implantaron durante los periodos cooperativo y concentrado. El periodo de ascenso de la fase creativa constituye una época de avance hacia una etapa de decisividad, en lugar de un giro de la política y de la formulación de políticas estadunidenses. La elección de un Congreso mayoritariamente demócrata en 1958 y la aplastante victoria de Lyndon Johnson en 1964 son los acontecimientos políticos que se encuentran en el origen

de esta fase de RIG. Otro factor que contribuyó a dar dirección y cohesión, si no poder decisivo, fue el informe de la Comisión sobre Objetivos Nacionales, designada por Eisenhower. La comisión, nombrada en parte corno respuesta al desafío soviético del Sputnik, fue creada en 1959 y rindió su informe en 1961.[12]

El término *creativo* se aplica a este periodo, en parte porque Johnson empleó el lema "federalismo creativo" y, en parte, por las muchas iniciativas nuevas de RIC. Sobresalieron tres mecanismos de RIG: 1) planeación de programas, 2) subsidios por proyectos. y 3) participación ciudadana. El primero se refiere a los requisitos legislativos y administrativos nacionales de que los planes locales, de área o de estado, fueran presentados y aprobados antes de recibir fondos de subsidio.P Los subsidios a proyectos, que en un tiempo (1981) fueron más de 400, son autorizaciones para las cuales hay que presentar propuestas particulares, de tipo proyecto. Los subsidios por proyecto no sólo incluían propuestas o solicitudes extensas y frecuentemente complejas, sino que también ponían mucha mayor discrecionalidad en manos de los administradores de subsidios que los subsidios por fórmulas, en que las fórmulas estatutarias o administrativas determinaban los derechos de los receptores.

La participación pública o ciudadana alcanzó una nueva y más importante dimensión mediante la frase" máxima participación factible", la cual se insertó en la legislación tendiente a aumentar las oportunidades de las minorías y de las personas en desventaja económica. La participación de los clientes en la operación de programas y en las decisiones administrativas introdujo un elemento nuevo y a menudo perturbador en los programas intergubernamentales.

El elevado número de programas de subsidios basta para diferenciar este periodo de todos los demás. Hacia 1969, había un estimado de 150 programas importantes, 400 autorizaciones legislativas específicas, y 1 300 actividades de ayuda federal para las cuales pudieron identificarse aportes de dinero, plazos de solicitud, contactos con dependencias y restricciones a su empleo.l! De las 400 autorizaciones específicas, 70

12 *Goals for Americans. The Repori oJthe President's Commission on Nationa! Goals and Chapters SubmitledJor the Consideration Of the Commisslon,* Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, publicado para la American Assembly of Columbia University, 1%0.

13 Advísory Commission on Intergovernmental Relations, *Periodic Congressional Reassessment oJFederal Grants-in-Aid to State and Local Govemments,* A-8, Washington, D. C., Government Printing Office, 1961.

14 House Representatives, 1969 *Listing of Operating Federal Assistance Programe Com-*

incluían desembolsos directos del erario nacional al local, pasando por encima de los estados. En un solo periodo de dos años (1%4-1966) entraron en vigor más de 100 programas de subsidios a proyectos. En magnitud de dólares, los subsidios federales pasaron de 4 900 millones de dólares en 1968 a 23 900 millones en 1970. También hubo gran expansión de las actividades fiscales de RIG en los gobiernos estatales. La ayuda de los estados a los gobiernos locales aumentó de 8 000 millones a 28 900 millones de dólares entre 1958 y 1970.

Las cifras y los dólares por sí solos no distinguen la fase creativa.P

El enorme aumento de subsidios a proyectos por encima de los subsidios a fórmulas diversificó más las actividades apoyadas con fondos federales, y aumentó más aún la autonomía y discrecionalidad de los profesionales de la programación. Por último, los requerimientos de participación del público, inseparables de algunos subsidios, aumentaron la complejidad de las actividades de manejo y de cálculo, y en ocasiones aumentaron las preocupaciones de los funcionarios encargados de decidir la asignación de subsidios. La tarea de obtener y gastar fondos federales incluía extensas habilidades administrativas, recursos considerables y un sutil sentido del tiempo. El éxito a menudo fue definido simplemente como lograr que todos entraran en el acto y, sin embargo, que hubiera acción. En varios ejemplos, fondos federales, especialmente del programa contra la pobreza de la Oficina de Oportunidades Económicas (OEO), se consideraron fuentes de apoyo con las cuales "combatir al ayuntamiento".

A esta fase de las RIG se le ha llamado, a veces, el periodo de la "explosión de concesiones por categorías a proyectos".[16]

piled during the Roth Study, 91er. Congreso, la. sesión, H. Doc. 91-177. Es muy fácil jugar un "juego de números", contando los programas de subsidios y ayuda federales. Las cifras citadas no son precisas ni definitivas, sino que se limitan a subrayar la extensión, el crecimiento y la diversidad de la ayuda federal, durante la fase creativa.

15 Para un agudo análisis de cuestiones políticas del federalismo creador, PPBS y RIG de los años sesenta en un contexto histórico de largo plazo, véase Harry N. Scheiber, "The Condition of American Federalism: An Historian's View", estudio presentado por el Subcomité sobre Relaciones Intergubernamentales al Comité del Senado sobre Operaciones Gubernamentales, 89 Congreso, 2a. sesión, 15 de octubre de 1966, Cornmittee Print.

16 Advisory Cornmission on Intergovernmental Relatíons, *Fiscal Balance in the American Federal System,* t. 1, A-31, Washington, D. C., Government Printing Office, 1967, pp. 175-181. Este volumen, en éspecíal el cap. 5, "Federal Grant-ín-Aíd Programs-Trends

Lafase competítíva: 1960-1970

La proliferación de subsidios, el choque entre profesionales y clientes deseosos de participar, la brecha entre promesas y cumplimiento y lo intratable de los problemas urbanos e internacionales contribuyeron a causar malestar a finales del decenio de 1960, y las RIG entraron en una nueva fase. Salieron a la superficie las cuestiones de políticas centrales cuando las consecuencias administrativas de torbellino de políticas ejecutivas y legislativas de mediados de la década de 1960 se convirtieron en el centro de atención, a finales de esa década y durante la siguiente. Aparecieron en primer plano cuestiones relacionadas con la conducta burocrática, la competencia administrativa y la aplicación de medidas. Un talismán afanosamente buscado fue el de la coordinación entre programas y dentro de ellos, y entre niveles de programas y dentro de ellos. Otras cuestiones íntimamente asociadas fueron la realización de programas, la prestación eficiente de servicios y el acceso de los ciudadanos. En ese clima político, los candidatos a cargos de elección popular desde la presidencia hasta el último nivel centraron su atención en el desempeño administrativo –o falta de éste– y en estructuras y relaciones organizativas que obstaculizaban o facilitaban la entrega de bienes y la prestación de servicios públicos.

Se adoptó un plan de acción marcadamente distinto respecto a los mecanismos apropiados de las RIG. Aumentó la presión por alterar y hasta revertir las anteriores corrientes de subsidios. Se propuso que muchos programas de subsidios se consolidaran bajo el rubro de subsidios en bloque. Se propuso y popularizó la Participación General del Ingreso, que finalmente puso en vigor el republicano Richard Nixon, que urgió su adopción como medio de mejorar la eficiencia de los programas y fortalecer los gobiernos estatales y locales, especialmente a los funcionarios elegidos en su pugna con los burócratas nacionales. Con el decidido apoyo de alcaldes y gobernadores, la Participación General del Ingreso pasó dando tumbos por un Congreso dividido. Ese mismo pre-

and Problems", es una excelente revisión y evaluación de las RJC, en la cúspide de la fase creativa. Para un análisis agudo y útil de los impactos de sus políticas y programas de la Gran Sociedad en el nivel rocal, vistas intergubernamentalmente, consúltese James L. Sundquist, con David W. Davis, *Making FederaJism Work: A Study ofProgram Coordination at the Communitu Level,* Washington, D. C; Brookíngs Institution, 1969.

sidente, en 1973 intentó contener o revertir el flujo de fondos de subsidios mediante un uso extenso de la retención de fondos. En el escenario administrativo nacional, se tomaron medidas en favor de la regionalización y la reorganización.

Hubo un diluvio de medidas a finales de la década de 1960 y comienzos de la de 1970, que subrayó la competencia que había en el sistema y que también marcó los esfuerzos por reducirla. Tal vez las acciones e iniciativas más notables se adoptaron en el nivel nacional, pero en los niveles estatales y locales también ocurrieron numerosos cambios de política potencialmente significativos. Las corrientes que indujeron la competencia y las que trataron de calmar las tendencias competitivas son demasiadas como para mencionarlas. Tres pautas de política ilustrarán los hechos que promovían la tensión: 1) los programas de oportunidades económicas y sus principales mecanismos de aplicación: las dependencias de acción comunitaria; 2) la "fuga de los blancos" y la polarización de ciudades centrales y suburbios, especialmente a lo largo de líneas raciales, y 3) la consolidación de unos cuantos programas de subsidios y la reducción de fondos de otros -algunos de ellos, por retención de fondos- por el gobierno de Nixon en 1973 y 1974.[17]

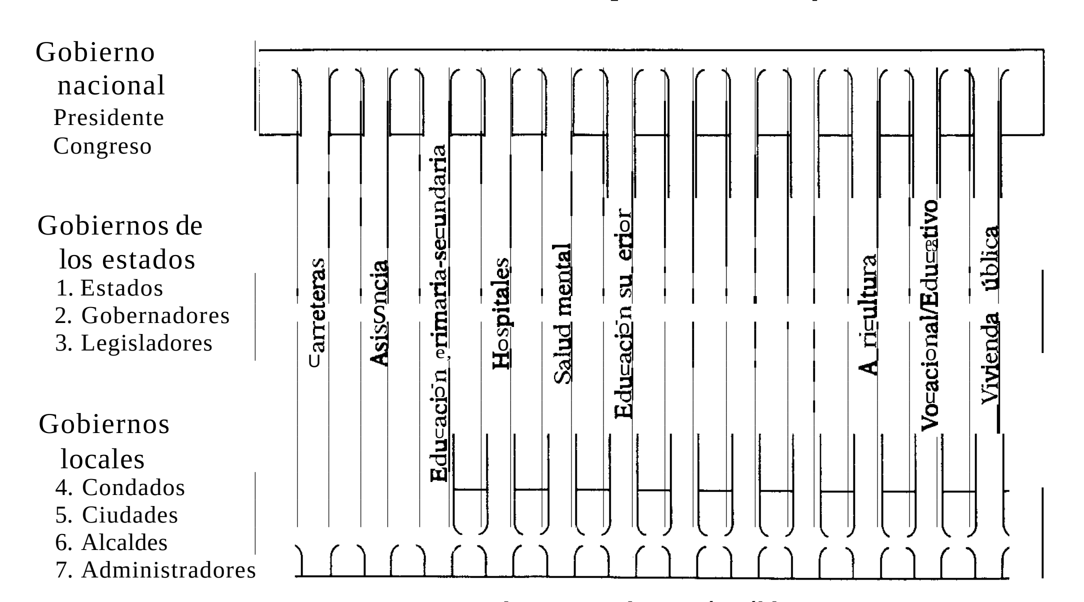
El federalismo de cercado: Fragmentación sobre coordinación

Esta tensión entre generalistas de políticas elegidos o nombrados, y especialistas de programas y profesionales produjo gran fricción en las RIG. La diferencia es otra razón para llamar competitiva a esta fase. La figura 1 muestra las fracturas y la rivalidad que la caracterizaron, con lo que se sugiere lo apropiado de la metáfora del "cercado" que apareció en el libro del exgobernador Terry Sanford, *Storm over the States.*[18] Los siete grupos de interés público, con frecuencia llamados los PIG, o los Siete Grandes, se separaron de los especialistas de programas o funcionales. Por los intereses comunes que los Siete Grandes tenían en la par-

17 Puede verse un análisis de las controversias políticas y jurídicas asociadas a la confiscación presidencial de fondos, incluyendo los programas de ayuda federal durante el gobierno de Nixon, en Louis Fisher, *Presidential Spending Potoer,* Princeton, Princeton University Press, 1975, en especial los caps. 7 y 8.

18 Terry Sanford, *Storm ooer the States,* Nueva York, McGraw-Hill, 1967, p. 80.

FIGURA 1. *Federalismo de "cercado": Representación esquemática*



1. Consejo de Gobierno de los Estados
2. Asociación Nacional de Gobernadores
3. Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales
4. Asociación Nacional de Funcionarios de Condado
5. Liga Nacional de Ciudades
6. Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos
7. Asociación Internacional de Administración de Ciudades

ticipación del ingreso, la consolidación de subsidios y propuestas similares, reafirmaron la doctrina de liderazgo del ejecutivo y desafiaron la doctrina de la competencia neutral que sostenían los profesionales de programas.l?

En la figura 1 también puede notarse un segundo tipo de competencia: la que hay entre diversas áreas de programas funcionales. Cada "cercado" representa una alianza entre especialistas o profesionales de ideas similares, cualquiera que fuese el nivel de gobierno al que sirvieran.

Esta lealtad entre niveles fueron identificadas y criticadas antes por funcionarios elegidos, que las tildaron de "autocracias funcionales verticales". Otros epítetos empleados para calificar estas pautas son burocracias balcanizadas, federalismos feudales y baronías burocráticas. Los términos subrayan tanto el grado de autonomía de los especialistas de programas, respecto del control sobre las políticas de los generalistas 'políticos, como la separación e independencia de un área de programas frente a los demás. Por tanto, se fomentó la competencia entre programas, entre profesionales y entre dependencias. Esta competencia lateral y la separación entre generalistas y especialistas se combinaron para validar el modelo de "cercado" al describir esta fase de RIC.

Lajasecalculadora: 1970-1980

En el análisis anterior hemos hecho ciertos esfuerzos por señalar que los periodos correspondientes a cada fase son imprecisos y aproximados. Este punto puede aplicarse al clímax de la fase neta de las RIG: la calculadora. Pero si nos viéramos obligados a identificar una fecha y un hecho preciso que señalaran su ascenso, escogeríamos el año 1975 y la casi bancarrota de la ciudad de Nueva York. En ese solo episodio yen la penosa situación fiscal, social y económica de la ciudad se encontraron varias cuestiones que reflejaron problemas más amplios de la sociedad y el sistema político. Los problemas iban desde responsabilidad, ban-

19 El análisis más completo de la acción política por grupos de interés público es el de Donald H. Haider, *When Geoemments Come* to *Washington: Governors, Mayors, and Intergovernmental Lobbying,* Nueva York, Free Press, 1974. Véanse también Samuel H. Beer, "The Adoption of General Revenue Sharing: A Case Study in Public Sector Politics", *Public Policy* 24, 1976, pp. 127-195; Rochelle L. Stanfield, "The PICS: Out of the Sty and into Lobbying with Style", *National Ioumal,* 14 de agosto de 1976, pp. 1134-1139.

carrota y limitaciones hasta la dependencia, el papel federal y la pérdida de la confianza pública (véase el cuadro 1).

El término calculador (o estratégico) se emplea por lo menos en tres sentidos. Primero, significa pensar antes de emprender una acción, deliberando y sopesando medios. En segundo lugar, significa predecir o anticipar consecuencias de las acciones previstas. Significa la adopción de un modo de pensar bastante refinado y casi científico, que tal vez encuentre su mejor expresión en la forma de planteamientos de hipótesis: "Si... entonces...". En tercer lugar, *calcular* significa contar, figurarse o computar, en sentido numérico. En otras palabras, prever cuantitativamente, a menudo midiendo en unidades monetarias, es parte importante (pero no universal) del significado del término.

Se pudieron identificar varios tipos de conducta como estratégicos o calculadores durante el decenio de 1970. Uno de ellos fue la creciente tendencia a estimar "costos" además de los beneficios de obtener un subsidio federal. Bastarán para ello dos ejemplos.

En 1976, el coordinador de relaciones federales-estatales del estado de Nueva York informó que dicha entidad se negaba a recibir dos millones de dólares en fondos de que podía disponer de acuerdo con la Ley de Incapacidades de Desarrollo. Observó: "Nos habría costado más de los dos millones que recibiríamos hacer las cosas que se nos pedían como condición para recibir los fondos; mi recomendación fue no tomarlos.y fue una decisión difícil de tomar".[20] De manera similar, al nivel local, el administrador de una ciudad o una población de 30 000 (me) indicó que, a menos que el subsidio federal fuera de más de 40000 dólares, se negaría a informar sobre él o a recibirlo. El comentario, con base en cálculos, se hizo en 1973; la inflación ulterior y las mayores regulaciones federales probablemente duplicaron en 1980 el umbral de esa cantidad anterior. Por estos ejemplos, es claro que los administradores estatales y locales se han vuelto más cautelosos en sus esfuerzos fiscales por las RIG.

Un segundo tipo de cálculo relacionado con los subsidios incluía al "juego de la fórmula". Más adelante diremos algo acerca de los juegos intergubernamentales. De momento, simplemente consideremos el juego de la fórmula como el proceso estratégico de tratar de desviar en

[20] Robert Greenblat, "A Comment on Federal State Relations", en *Intergovemmental Administration:* 1976 - *Eleven Academic and Practitioner Perepectioee,* James D. Carroll y Richard W. Campbell (eomps.), Syracuse University, 1976, p.l64.

dirección favorable una o más fórmulas por las cuales se asignan fondos federales entre los gobiernos estatales y locales. La mayor atención puesta a las fórmulas de subsidios a finales de la década de 1970 tuvo dos causas. Una fue el muy anunciado conflicto entre las regiones del Cinturón de la Nieve y el Cinturón del Sol en el país. Esta separación regional, intensificada por los costos de la energía y la crisis, colmó las fases competitiva y calculadora, y aún sale a la superficie ocasionalmente en el actual escenario de RIG. La segunda causa fue que, pese a la aprobación de gran número de programas de subsidios a proyectos, otros programas de subsidios de fórmulas, tanto nuevos como antiguos, sumaron casi 80% de los 95 000 millones de ayuda federal distribuidos en 1981.

La extensión del programa de Subsidios en Bloque para el Desarrollo Comunitario (CBBG) en 1977, mostró las estrategias de cálculo para un subsidio de fórmulas. Los factores utilizados para asignar 3 400 millones de dólares en fondos del CDBG en 1978 se modificaron básicamente para sustituir la "edad de los alojamientos" (construidos antes de 1940) por el "apiñamiento en los alojamientos" en una ciudad. Esta revisión de una fórmula favoreció evidentemente las antiguas ciudades industriales en los estados del nordeste y del centronorte, a expensas de ciudades más nuevas y pequeñas en los estados del sur y del oeste.P

Los "intereses" que intervienen en las RIG calculadoras pueden ser enormes. Diecisiete programas de subsidios a fórmulas, con un total de casi 45 000 millones de dólares, expiraron y necesitaron reautorización en 1978. Es fácil comprender por qué expertos, estadísticas y computadoras fueron lugares comunes (y siguen siéndolo) en este aspecto de las RIG. David Walker, minucioso observador de este ámbito, observó la propensión al cálculo de esta fase cuando dijo: "Han llegado a Washington grupos de interés público, con impresos de computadoras con ponderación [de fórmulas] y lo que ocurrirá si se aprueba cierta ponderación".[22]

21 jeromeR.Adams, ThadL. BeyleyPatriciaJ. Dusenbury, "The New 'Dual Formula' for Community Development Funds", *Popular Gouernment* 44, 1979, pp. 33-77. Véase también Rochelle L. Stanfíeld, "Ovil War over Citíes Aid - The Battle No. One Expected", *National loumal,* 6 de agosto de 1977, pp. 1226-1227.

22 David B. Walker, "Is There Federalism in Our Future?", *Public Management 61,* enero de 1978, p. 11. Véase también Rochelle L. Stanfield, "Playing Computer PoIitics with Local Aid Formulas", *National ¡o/lmal,* 9 de diciembre de 1978, pp. 1977-1981.

Lafase contractiva: 1980-1990

En la tercera edición de *American Federalism: The View from the States* (1984), Daniel Elazar indica que "el sistema federal estadunidense puede estar entrando en una nueva fase", y que en ella los subsidios federales "ya no fijarán el tono de las relaciones interguberrtamentales'I.P En lugar de cuestiones fiscales, Elazar observa que "ahora, el movimiento parece ser en dirección de nuevas relaciones en el campo de la regulación gubernamental't.P Su opinión es un apropiado punto de partida para analizar los rasgos contractivos de las RIG contemporáneas.P

La palabra *contractivo* está definida en el *New Universal Dictionary* de Webster (edición integral, 1976) como algo que "produce o tiende a producir contracción". Hay cuatro modos en que dicha palabra puede aplicarse a las RIG durante la década de 1980, y los cuatro tipos de contracción quedan especificados abajo, con una elaboración mínima.

Tipos de contracción

1) La ayuda fiscal se está contrayendo. En el año fiscal de 1982, la ayuda se redujo a 88000 millones, después de los 95000 millones del año anterior. Además, la ayuda federal se está reduciendo regularmente si se mide en dólares constantes, como porcentaje del PNB, o como porcentaje de los ingresos estatales y locales. Ya hemos mencionado el fin de la Participación General del Ingreso. Hay que añadir las consecuencias de

[23] Daniel]. Elazar, *American Federalism: The ViewJrom the States,* 3a. ed., Nueva York, Harper and Row, 1984, p. 252.

[24] *Ibid.*

[25] La elecci6n de una sola palabra para describir la actual fase de RIC no es cosa sencilla. Podría buscarse un argumento para llamar a esta fase la "constructiva" de RIC, a causa de los significativos cambios, reales y propuestos, en la naturaleza de las interrelaciones nacionales, estatales y locales. Ciertamente se han hecho evidentes los esfuerzos por formar pautas nuevas o remodelar las antiguas en las decisiones y acciones presidenciales, congresionales y judiciales durante el decenio de 1980. También podría argüirse que *retorcido* podría ser buen término para el carácter complejo, forzado y complicado de las RIC. Tal vez la metáfora "federalismo spaghetti" podría convenir a algunos observadores y participantes para describir el mundo real de las RIC. El autor está en deuda con Sheldon Edner,]ohn Kamensky, Robert Thomas, David Walker y otros colegas, por sus comentarios, observaciones y sugerencias acerca de esta fase de RIC. Desde luego, todos están libres de responsabilidades por el producto final..

los cambios ocurridos en el Código de Ingresos Internos (conocido como "reforma fiscal"), que probablemente alterarán las llamadas ventajas de gastos fiscales de que disfrutaron ciertos gobiernos estatales y locales. Finalmente, el número de programas de ayuda federal se redujo de 539 a4ü5 entre 198üy 1984 (véase el cuadro 1).

2) Las relaciones estatales-locales constituyen una segunda área en que ha ocurrido una contracción. G. Ross Stephens documentó lo que llamó "la erosión de la autonomía local".[26] Mediante variadas medidas financieras, de empleo y de servicio para cada uno de los cincuenta estados, el autor descubrió una corriente a largo plazo hacia mayor concentración de recursos, servicios y personal en el nivel *estatal* y no en el local. Utilizó las medidas para formar un índice compuesto de la centralización estatal. En seguida se muestran sus resultados.

	Índice de centralización acumulada (porcentaje)	*Número de estados en la categoría centralizada (más de 60%)*
1957	47	4
1%9	52	6
1972	53	8
1977	54	9
1982	57	16
1987	58	19

En suma, se ha producido un estrechamiento o contracción de las conexiones entre los gobiernos estatales y sus respectivas jurisdicciones locales.

3) Las sentencias de los tribunales y los estatutos del Congreso han comprimido o contraído al sistema intergubernamental. El consejo de expertos jurídicos se encuentra entre los más valiosos recursos de formación que necesitan los administradores públicos, los funcionarios elegidos y los cuerpos y juntas gubernamentales, en los niveles estatal-locales. Las sentencias del tribunal en el caso de *García* y en el FERC vs.

[26] G. Ross Stephens, "State Centralization and Erosion of Local Autonomy", *[ournal o/Politics* 36,1974, pp. 44-76. Puede verse una actualización de su investigación original, que abarca hasta el decenio de 1980, en G. Ross Stephens, "State Centralization Revisited", ponencia presentada en la Reunión Anual de la Asociación Estadunidense de Ciencias Políticas, Nueva Orleáns, 29 de agosto-1 de septiembre de 1985.

Mississippi, más los múltiples problemas precipitados por otros litigios, han reprimido considerablemente las posibilidades de acción de los gobiernos estatales y Iocales.F

Tribunales federales han intervenido para revisar, modificar, limitar e imponer acciones estatal-locales en formas que parecen tener pocos antecedentes o pautas congruentes. James Carroll ha llamado "federalismo jurídico" a este nuevo fenómeno." Otra manera de describir metafóricamente estos cambios consistiría en sugerir que el sistema íntergubernamental se ha comprimido en lo jurídico hasta un grado sin precedentes. Los tribunales federales están viendo al través de telescopios que enfocan acciones detalladas específicas y de políticas de funcionarios estatales y locales. Abundan los ejemplos, especialmente en lo tocante a escuelas (en órdenes de segregación), cárceles e instalaciones para personas con trastornos mentales.

4) El cuarto significado de la palabra contractivo no se asocia a encogimiento o restricciones. Más bien se refiere a la creciente tendencia de las dependencias gubernamentales de todos los niveles a contratar la compra y prestación de servicios. Los contratos pueden ser para el aprovisionamiento de servicios de "maquinaria" como servicios sanitarios o recolección y transporte de la basura. Sin embargo, cada vez más se han desarrollado pautas de contratación externa de servicios humanos y áreas de programas sociales de carácter extensamente intergubernamentales, por ejemplo, preparación de empleados y servicios sociales." Donald Kettlllamó a esta tendencia "la cuarta cara del federalismo".[30] Sus observaciones generales se basaron en un análisis detallado y minu-

27 *Federal EnergyRegulatory Commission* vs. *Miesissippi,* 456 U. S. 742 (1982); *Garcia* vs. *SanAntonio Metropolitan TransitAuthority,* 469 U. S. 546, 1985.

28 James D. Carroll, "The New Juridical Federalism and the AlienationofPublic Policy and Adrninístratíon", *American [ournal ofPublic Administration* 16, 1982, pp. 89-105.

29 Es abundante la bibliografía acerca de la contratación externa. Recientemente se desbordó, cuando la frase fue asociada a la idea de privatización, si no como parte de ella. Véanse Ruth H. DeHoog, *Contracting Out for Human Seroices,* Albany, SUNY Albany Press, 1984; Ted Kolderíe, "The Two Different Conceptos of Privatization", *PublicAdministrationReuieus* 436, julio-agosto de 1986, pp. 285-291. Uno de los principales libros que aprueban la privatización es E. S. Savas, *Privatization: The Keyto BetterGovemment,* Chatham, N. J., Chatham House Publishers, 1987.

30 Donald F. Kettl, "The Fourth Face of Federalism", *PublicAdministration Review* 41, mayo-junio de 1981, pp. 366-371.

cioso de las pautas y prácticas de Richmond, Virginia. Allí, el administrador de la ciudad reconoció que "cuanto más se compromete uno y trata de jugar al juego federal, más hay que recurrir fuera [de las dependencias de la ciudad]".[31]

Con esta declaración, el administrador de la ciudad estaba mencionando hasta qué punto los intermediarios de tercer partido, especialmente las organizaciones no lucrativas, se habían convertido en importantes actores en la prestación de servicios públicos. Esto, junto con muchos otros acontecimientos, preparó el escenario para la llegada de la octava fase de las RIG durante los años noventa.

La fase collage *coercitiva: 1990-?*

El acontecimiento político más notable y seminal de la actual década serán, indudablemente, las victorias del Partido Republicano en las elecciones de 1994. Los republicanos se adueñaron del control de ambas cámaras del Congreso de los Estados Unidos, y de 30 de las 50 gubernaturas estatales. Por amplio margen, políticos practicantes y especialistas calificaron este terremoto político, en un estudio efectuado en 1995, como el acontecimiento de RIG más significativo del periodo de 1980 a 1995.[32] ¿Cómo se relaciona la elección con la octava fase de las RIG?

La falta de espacio no nos permite un análisis más completo de los múltiples nexos que hay entre los resultados de la elección de 1994 y la actual fase de *collage* coercitiva. Sin embargo, un ejemplo notable se manifestó en la aprobación de la P.L. 104-4, la Ley de Reforma de Mandatos sin Fondos de 1995. Esta ley, aprobada en marzo por votaciones de 91-9 (en el Senado) y 394-28 (en la Cámara) tendía a reducir los costos obligatorios (coercitivos) que tenían que soportar los gobiernos estatales y locales como consecuencia de los mandatos nacionales contenidos en estatutos del Congreso y reglas y regulaciones administrativas. Antes de 1980, la ACIR había identificado un total de 36 mandatos federales, pero tan sólo durante los años ochenta se añadieron 25 a los libros de

31 *Ibid.*, p. 367.

32 Richard L. Cole, Carl W. Stenberg y Carol S. Weissert, "Reversing Directions: A Ranking and Comparison of Key Intergovernmental Events, 1960-1980 y 1980-1995", documento presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Chicago, Ill., 31 de agosto-3 de septiembre de 1995.

estatutos.P El aspecto más irritante de estas acciones para los funcionarios estatales y locales fue la falta de dinero que acompañó a estos mandatos (sin fondos). De hecho, si se excluye la ayuda individual federal, el valor real de la ayuda federal se redujo 33% entre 1980 Y1990 (fase de contracción). Este efecto, similar al de pinzas, hizo comprensible que los funcionarios estatales y locales consideraran dichos mandatos sin fondos como"terrorismo fiscal", "subversión silenciosa" y "guerra no declarada". No por coincidencia, la reforma del mandato fue una cláusula clave del "contrato con América" del Partido Republicano durante la campaña electoral de 1994. Otro indicador (imperfecto) de la prioridad atribuida a la cuestión del mandato fueron los números de la legislación del mandato, S. 1 y H. R. 5. en el 104 Congreso.

¿Qué nos revela la Ley del Mandato Sin Fondos acerca de la actual fase de las RIG? ¿Y qué quiere decir RIG coercitiva? La RIG coercitiva es el empleo de poder(es) superior(es), autoridad e influencia por un actor de RIG para obligar a otro actor a hacer algo que va en contra del deseo, la preferencia, la intención o los intereses de éste último. Es la compulsión legal, política, fiscal o de otra índole ejercida de manera que deje pocas o ninguna opciones o alternativas al segundo actor.[34]

Una pequeña indicación de la magnitud fiscal de los mandatos sin fondos se encontró en un informe de 1990 de la EPA, el cual estimaba que los requerimientos de la contaminación federal habían costado a los gobiernos locales (sólo) 19000 millones, de 1970 a 1987, con un aumento proyectado a 32 000 millones para el año 2000.[35] Desde luego, los mandatos sin fondos sólo son una forma de RIG coercitiva. Otro mecanismo coercitivo de RIG es la prevención (véase el cuadro 1). El empleo de estos dos instrumentos coercitivos de RIG (y de otros) refleja, durante los años

33 Timothy J. Conlan, James D. Riggle y Donna E. Schwartz, "Deregulating Federalism? The Politics of Mandate Reform in the l04th Congress", *Publius: The Ioumal 01 Federalism,* 25, verano de 1995, pp. 23-39.

34 Entre las exposiciones más claras del carácter"coercitivo" del actual federalismo eS,tadunidense se encuentran dos artículos de John Kincaid; véase "From Cooperative to Coercive Federalism", *The Annals* 509, mayo de 1990, pp. 139-152, Y[ohn Kincaid, "From Dual to Coercive Federalism in American Intergovernmental Relations", en *Gobalization and Decentralization: Institutional Contexts, Policy lssues, and Intergovernmental Relationships in ¡apan and the United States,* Jong S. Jun y Dei! S. Wright (comps.), Washington, D. C., Georgetown Uníversíty Press, 1996.

35 Conlan, Riggle y Schwartz, *op. cit.,* p. 26.

noventa, el cambio del "federalismo regulador" ya notado por Elazar durante los ochenta.v

Segúnotros analistas de RIG, "la puesta en vigor de la Ley de Reforma de Mandatos sin Fondos constituyó la culminación de una época de federalismo regulador [...] periodo caracterizado por el hecho de que el gobierno federal dependiera cada vez más de instrumentos reguladores en sus relaciones con los gobiernos estatales y locales, y de una decadencia general de la importancia relativa de las ayudas y concesiones".[37] En suma y en pocas palabras, el ascenso republicano de mediados de la década puede considerarse una respuesta y un camino político para enfrentar el cambio secular hacia pautas reguladoras de RIG.

Ya se ha identificado e ilustrado el carácter coercitivo de la fase contemporánea de RIG. SUS matices y ramificaciones se extienden mucho más allá de esteesbozo destacando mandatos sin fondos y la simple mención de la prevención. Sin embargo, la actual fase de RIG muestra rasgos que trascienden la simple coerción. Las características extensas, extendidas, incongruentes y hasta contradictorias de RIG durante los años noventa requieren una elaboración adicional. Para dar acomodo a estas pautas variadas y aparentemente caóticas que prevalecen entre actores y entidades nos valdremos del término *collage.*

Una definición de *collage* es "una composición artística de materiales o de objetos pegados a una superficie, a menudo con temas unificadores" *(American Heritage Dictionary of the English Language,* 1969). Otra definición emplea frases como"arte surrealista" y "relaciones incongruentes" *(New Universal Dictionary,* Webster, 1976). Estos términos, aunque aclaran el significado de *collage* simultáneamente tienden a describir el carácter actualmente incongruente, surrealista y variado de las RIG durante los años noventa. En términos artísticos las RIG contemporáneas podríancompararse con un cuadro de Salvador Dalí, de brillantes colores que chocan y formas angulosas. Asimismo, como los cuadros de Dalí, las actuales pautas de RIG *podrían* tener algunos temas unificadores, pero, como lo indica la definición formal, un *collage* no necesita una coherencia temática. Aunque la coerción puede ser un elemento sobresaliente, hay tantos temas contrastantes y contradictorios que las

36 Elazar, *American Federalism,* 1984, p. 252. U. S. Advisory Commission On Intergovernmental Relatíons, *Federal Regulation ofState and Local Govemment: TheMixed Record ofthe 19805,* Washington; D. e, ACIR, 1993.

37 Conlan, Ríggle ySchwartz, *op. cit.,* p. 24.

RIG durante los años noventa merecen, con todo realismo, el nombre (surrealista) de *collage*.

Los términos "coercitivo" y *collage* se conectan directamente con las metáforas del federalismo que hemos encontrado en el cuadro 1. La palabra *martillo* por RIG coercitiva se explica por sí sola. El término "calidoscópico" merece una breve explicación. ¿Qué "opiniones" contrastantes y contradictorias de RIG se enfocan mientras hacemos girar el calidoscopio hacia distintos hechos y corrientes durante los años noventa? En el cuadro 1 ofrecemos ejemplos relacionados con las características, bajo el rubro de problemas, percepciones y columnas de mecanismos.

En primer lugar, los aspectos calidoscópicos (que chocan y se contradicen) están presentes dentro del marco de la RIG coercitiva; El 104 Congreso, que aprobó la Ley de Mandatos sin Fondos de 1995, también discutió varias propuestas para aplicar programas de concesiones en bloque, especialmente en el ámbito del bienestar social. Estas concesiones darían a los estados mayor flexibilidad en programas como AFDC, *Medicaid*, Alimentación Infantil y Estampillas para Alimentos; sin embargo, también irían acompañadas por importantes reducciones de fondos, supresión de derechos y varios *mandatos*. Entre ellos había condiciones como: *a)* prohibiciones de mantener a los hijos nacidos fuera de matrimonio, *b)* límites de tiempo a la elegibilidad para recibir pagos de beneficencia, y *c)* severos requerimientos laborales no relacionados con la educación ni con la capacitación en el empleo. Es posible ver estas propuestas de concesiones en bloque como una forma de mandatos con fondos reducidos, si no con una total falta de fondos. En forma aparentemente contradictoria, el Congreso conservador que puso en vigor los mandatos sin fondos no vaciló en mostrarse a la vez enérgico y altivo al adoptar otras medidas políticas centralizadoras. Queda bien establecida la dificultad de lograr una consistencia de valor con respecto al federalismo y a las cuestiones políticas de las RIG.[38]

Las acciones de las RIG nacionales contienen una mezcla de energía y de altivez que no se ha limitado a la legislación de mandatos sin fondos ni al 104 Congreso republicano. Fueron igualmente características de los periodos de gobierno dividido y del llamado empate durante los años

38 Timothy J. Conlan, "Federalism and Competting Values in the Reagan Administratíon", *Publius: The Journal of Federalism* 16, invierno de 1986, pp. 29-48.

ochenta. También estuvieron presentes durante el breve periodo (1992-1994) en que el Partido Demócrata controló las ramas ejecutiva y legislativa.

El alcance, omnipresencia e injusticia de ciertas acciones nacionales han engendrado toda una gama de perspectivas estatales-locales y respuestas en la fase del *collage* coercitivo. Cuatro de ellas aparecen en el cuadro 1: adaptativa, aprensiva, solitaria y empresarial.

La falta de espacio nos impide un análisis completo de estas percepciones y respuestas, con excepción de una: la empresarial. A lo largo de la historia, este término rara vez se ha aplicado a actores o entidades del sector público, pero un libro reciente, *Reinventing Government* ha dado gran difusión a este concepto entre el público en general.[39] Lo empresarial se puede combinar con la globalización para mostrar rasgos excepcionales de la actual fase de RIG.

Durante muchos años, los gobiernos de las entidades estadunidenses han actuado como organismos empresariales pese a la falta de semejante designación. Desde los años cincuenta, varios estados han mantenido oficinas en Washington, D. C, para supervisar e influir en las concesiones, programas y políticas federales. Desde los años setenta, cuando los estados empezaron a establecer oficinas de comercio exterior en otros países, también han actuado como actores semisoberanos en la arena internacional.s? Al llegar 1990, sólo siete estados *no* habían establecido al menos una oficina en el exterior, y siete estados tenían cinco o más oficinas en el extranjero." A comienzos de los años noventa existía el siguiente contraste, curioso pero significativo: de los 50 estados de la Unión, 32 tenían oficinas con personal en Washington, D. C, y 38 tenían

39 David Osborne y Ted Gaebler, *Reinnenting Government: Hoto the Entrepreneurial Spirit* Is *Transjorming the Public Sector,* Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992.

40 Blaine Liner, "States and Localities in the Global Marketplace", *lntergonemmenial Perspectioe* 16, primavera de 1990, pp. 11-14. Véanse también otros cinco artículos en este número especial de *Intergooemmen tal Perspectine* sobre el tema "State and Local Governments in Intemational Affairs". Para varios análisis extensos de los estados estadunidense y provincias canadienses en asuntos internacionales véase Douglas M. Brown y Earl H. Fry (comps.), *States and Prooinces ;11 the Intematíonal Economu,* Berkeley, CA., Institute of Governmental Studies Press, Universidad de California, 1993. Para un análisis conciso y de orientación pragmática de las estrategias estatales de exportación, véase William E. Northdurft, "The Export Game", *Governing* 6, agosto de 1992, pp. 57-61.

41 Líner, *op. cit.*

oficinas en [apón.v Para no quedarse atrás, veintenas de ciudades y otras localidades de la nación se han "ido al exterior" con oficinas con fines de comercio y turismo, así como esfuerzos conscientes para influir en la política exterior en el ámbito nacional.P

La globalización, rasgo específicamente económico y comercial, ofrece un ejemplo concluyente del carácter de *collage* de las actuales RIC. La historia dista mucho de ser sencilla, pero el meollo de la cuestión puede resumirse burdamente como "la sorpresa del *Six Pack".44* La historia comienza durante los años ochenta, cuando algunos cerveceros de Michigan y de Wisconsin buscaron el mercado canadiense y descubrieron que varias provincias canadienses tenían leyes que prohibían la venta de cerveza no producida dentro de esa provincia. Los cerveceros esta':' dunidenses, representados por el gobierno nacional ante un tribunal internacional, argumentaron que las restricciones canadienses constituían una violación de los acuerdos comerciales del GATI (Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio). El tribunal internacional falló en favor de los Estados Unidos y de sus cerveceros. Las leyes de las provincias se anularon y Canadá tuvo que permitir que los estadunidenses embarcaran y vendieran sus cervezas al norte de la frontera.

Poco después, los canadienses tomaron represalias. Estudiaron los estatutos de los estados de la Unión y descubrieron muchas leyes al menos en 40 estados de los Estados Unidos que daban trato preferencial a las cervezas y los vinos de sus respectivos estados: algunas leyes daban preferencias fiscales a los vinos de los viñedos locales; otros estatutos daban ventajas de transporte y otras a los cerveceros establecidos en el estado, discriminando así a las cervezas del exterior. Los canadienses llevaron el caso al tribunal del GATI, y, desde luego, se anularon docenas de estatutos estatales. Violaban las cláusulas del GATI y los acuerdos del tratado que vinculaban a los Estados Unidos con el GATI y con el tribunal internacional.

En suma, los *six-packs* de cerveza estadunidense deben recibir trato

42 Diana Rowland, *[apanese Business Etiquette,* 2a. ed., Nueva York, Warner Books, 1993, pp. 257-261.

43 Heidi H. Hobbs, *City Hall Goes Abroad: The Foreign Policy ofLocal Politics,* Thousand Oaks, CA., Sage Publications, 1994.

44 Penelope Lemov, "Can the States Live Happily after NAFTA? The New North American Free Trade Agreement Is Likely to Start More Arguments Than It Settles", *Governing* 6, diciembre de 1992, pp. 20-21.

"igual" (o no favorecido) al de los *six-packs* canadienses u otros. El elemento "sorpresa" de esta historia fue el asombro de los legisladores estatales estadunidenses y de muchos cerveceros y viñateros. Los sorprendió que las leyes estatales pudieran anularse por un acuerdo internacional.

Son inmensas las repercusiones y posibles consecuencias de semejantes acciones.v Una de las áreas más espinosas podría incluir leyes y regulaciones estatales sobre el medio ambiente. Un ejemplo hipotético podría ser el de algún estatuto estatal de reciclaje que especificara el porcentaje de contenido de papel que debe proceder de las fuentes recicladas; una compañía papelera canadiense que sólo vendiera material virgen podría afirmar que la ley de reciclaje constituye una medida discriminatoria y tratar de anularla.

La globalización, el libre mercado y la creación de numerosas fuentes de trabajo reflejan los elementos de *collage* coercitivos que caracterizan la octava fase de RIG en los Estados Unidos.

Las ocho fases de las RIG ofrecen un medio de organizar los avances políticos del siglo XX en los Estados Unidos, de forma que exponga nuevos aspectos del funcionamiento del sistema político estadunidense. Desde luego, hay otras maneras de cortar el "pastel" de las RIG para obtener elementos de pena o sobre cómo está organizado y opera el sistema.w Una metáfora geológica es un medio útil de comprender las relaciones que hay entre las fases de las RIG descritas en este capítulo.

En lugar de ser marcas lineales a lo largo de una regla o línea temporal, se pueden comprender mejor las fases de RIG como estratos geológicos, colocados unos encima de otros. Cada periodo o fase posee formaciones distintivas de rocas sedimentarias, y en veces la zona de transición de una capa a la superior no es marcadamente distinta en textura y color.

4S Una interpretación de las complejidades y las tensiones causadas por la globalizaci6n es el conflicto entre el consumismo (preferencia económica) y ciudadanía (identidad política autogobernada). Véase [ohn Kincaid, "Economic Uníon and Federal Diversity: Should a Coca-Cola Bottle Carry 51 Health Warnings, and If So, in What Language?", en *Economic Union in Federal Systems,* Anne Mullins y Cheryl Saunders (comps.), Annandale, New South Wales, Australia, Federation Press, 1994, pp. 37-68.

46 Elazar, *American Federalism;* David B. Walker, *Toward a Functioning Federalism,* Boston, Winthrop, 1981. Más recientemente véase Paul E. Peterson, *The PriceojFederafism,* Washington, D. C., Brookings Institution, 1995, David B. Walker, *The Rebirth 01 Federalism: Slouching touard Washington,* Chatham, N. J., Chatham House, 1995.

Sin embargo, hay suficiente contraste en problemas, percepciones y mecanismos para diferenciarla de las fases superiores e inferiores.

Se puede llevar más adelante la analogía. El marco jurídico-constitucional en que se han depositado las fases (o estratos) de las RIG es como un lecho rocoso de granito. La roca (el federalismo tradicional) no está cubierta por todas partes por capas sedimentarias; se puede ver que sobresale en numerosos y distintos lugares. Además, hay terremotos ocasionales que fracturan las pautas y posiciones a veces claras de los estratos de las RIG.

Dos terremotos que tuvieron alta puntuación en la escala de Richter de las RIG ocurrieron en 1978 y en 1980. De manera sorprendente, ambos acontecimientos –la Proposición 13 y la elección de Reagan– pudieron detectarse con sismógrafos en los epicentros de California. El cambio de Filadelfia (y de la costa del Este) durante el decenio de 1780 a California (y la costa del Oeste) durante el de 1980 simboliza el carácter transcontinental de las RIG durante dos siglos.

Un tercer terremoto en las RIG ocurrió en noviembre de 1994 y tuvo su aparente epicentro en o cerca del distrito de Georgia, del portavoz de la cámara, Newt Gingrich. Fuertes ondas sísmicas cundieron, sin embargo, por toda la nación. Es imposible afirmar en esta etapa cuán profundas y duraderas serán las fracturas y discontinuidades políticas. Lo que se puede afirmar con razonable seguridad es que los resultados de la elección de 1994 representaron y acentuaron el carácter de *collage* coercitivo de las RIG durante los años noventa.

ÍNDICE

Primera Parte

LAS PRIMERAS VOCES

Segunda Parte

DEL "NEW DEAL" A MEDIADOS DEL SIGLO

Tercera Parte

LOS AÑOS CINCUENTA Y SESENTA

Cuarta Parte

LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA

Quinta Parte

LOS AÑOS NOVENTA: LA TRANSIOÓN AL PRÓXIMO SIGLO

Este libro se terminó de imprimir en agosto de 1999 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), Calzo San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F. Su composición, en que se usaron tipos Palatino de 10:12,9:11 y 8:9 puntos, se hizo en el taller Vic Editor, Asturias, 23; 03400 México, D. F., a cuyo cuidado estuvo la edición, que consta de 2000 ejemplares.

Colecciones del FCE

A LA ORILLA DEL VIENTO
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ANTOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO
ANTROPOLOGÍA
ARTE UNIVERSAL
BIBLIOTECA AMERICANA
BIBLIOTECA DE LA SALUD
BIBLIOTECA MEXICANA
BREVIARIOS
CIENCIA y TECNOLOGÍA
CLÁSICOS DE LA HISTORIA DE MÉXICO
COLECCIÓN POPULAR
COLECCIÓN PUEBLA
CUADERNOS DE *LA GACETA*
DIÁNOIA
ECONOMÍA
EDICIONES CIENTÍFICAS UNIVERSITARIAS
EDUCACIÓN
EL TRIMESTRE ECONÓMICO
FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS
FILOSOFÍA
FONDO 2000
HISTORIA
LA CIENCIA PARA TODOS

LA GACETA DEL FCE

LA INDUSTRIA PARAESTATAL EN MÉXICO

LECTURAS DE *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*

LENGUA y ESTUDIOS LITERARIOS

LETRAS MEXICANAS

LIBROS DE TEXTO DE SECUNDARIA

NUEVA CULTURA ECONÓMICA

POLíTICA y DERECHO

PSICOLOGíA, PSIQUIATRíA y PSICOANÁLISIS

Río DE Luz

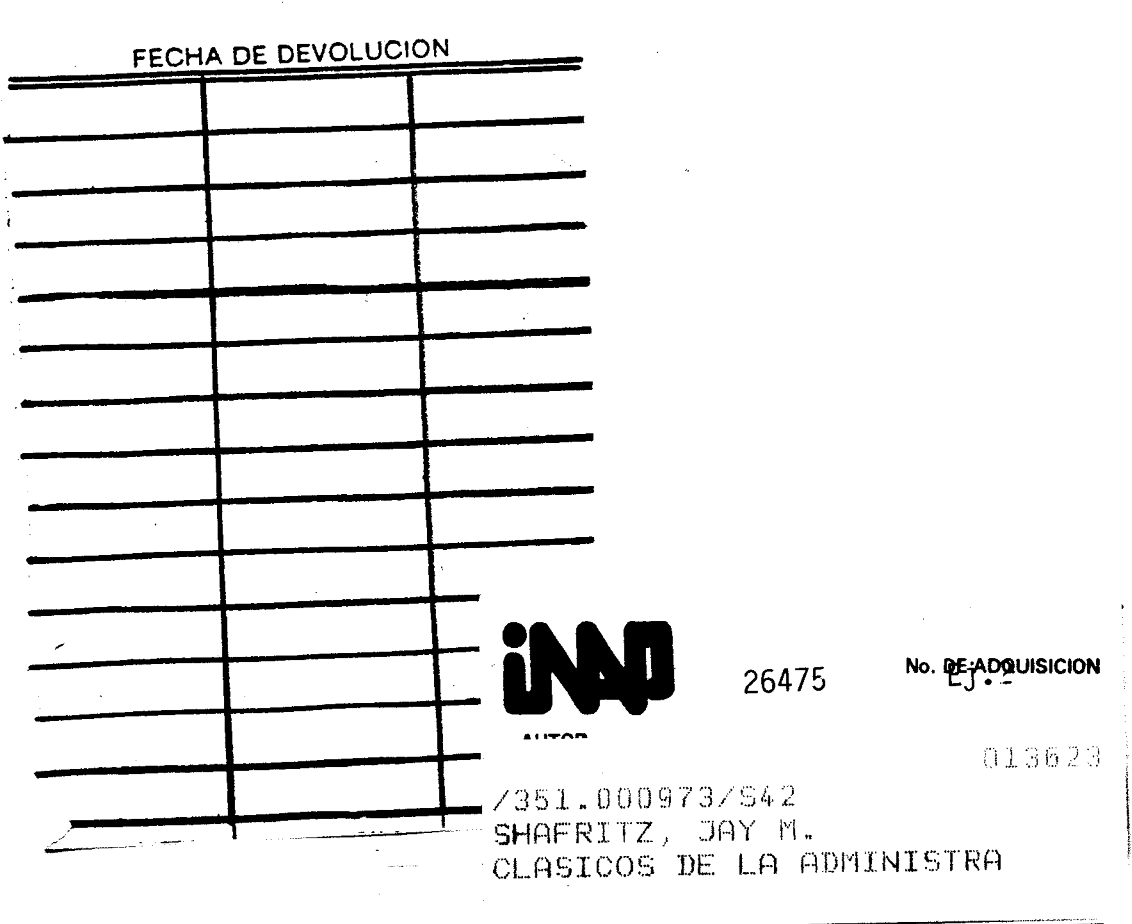
SOCIOLOGíA

TEZONTLE

TIERRA FIRME

TRAVESíAS

VIDA Y PENSAMIENTO DE MÉXICO



013623
/351.000973/S42
SHAFRITZ, JAY M.
CLASICOS DE LA ADMINISTRA

NUEVAS LECTURAS DE POLÍTICA Y GOBIERNO

JAY M. SHAFRITZ Y ALBERT C. HYDE

CLÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde reseñan en esta obra a quienes dictaron los principios y a quienes llevaron hasta su reciente desarrollo las teorías y prácticas más señaladas de la administración pública.

Su crónica parte del génesis de la historia moderna de esta disciplina, con Woodrow Wilson como figura señera, en 1887, y culmina en 1988, con Deil S. Wright, en las postrimerías de una década que anunció el fin de una era histórica y el principio de una nueva, la del nuevo orden mundial.

La encomiable compilación de los 51 textos más representativos de igual número de pensadores notables de la administración pública hace de la obra de Shafritz y Hyde un clásico. Dividido en seis capítulos que corresponden a igual número de periodos históricos en que se seccionó el estricto orden cronológico de los 51 textos antologados, este libro incluye también un índice que contiene 11 grupos temáticos. De esta suerte, el lector puede leer los textos de tres maneras: uno a continuación del otro; según el periodo que le interese de los seis dispuestos por los compiladores, y según el tema de su elección entre 11 de ellos.

Suerte de calendario de efemérides de la historia de la administración pública en los Estados Unidos, una "Cronología de la administración pública", de 1776 a 1917, concluye la obra; cada uno de los seis capítulos —que corresponden a los seis periodos— va precedido de una breve aunque sustanciosa presentación de los autores acerca del estado de la administración pública dentro del entorno y los contextos mundiales más relevantes y del papel jugado por la propia materia administrativa. Una obra accesible al experto como al neófito, que revela los ecos en el espacio y en el tiempo entre los pensadores más destacados de la materia.

COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CAMPECHE

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA



Diseño de portada: Pablo To